АКАДЕМИЯ МВД СССР

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Москва · 1977

Уважаемому
Анатолию Ивановичу
в знак благодарности
за оказываемую поддержку
и помощь в работе от
одного из авторов.
[signature]
январь 1978 г.

А К А Д Е М И Я М В Д С С С Р

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Сборник статей

Редакционно-издательский отдел

Москва • 1977

Редакционная коллегия

Содержание

Стр.

А.Д. Павлов. О возможности применения системного анализа к экономическому обоснованию управленческих решений, принимаемых в органах внутренних дел 3

В.И. Казанцев. К вопросу об оценке сотрудников органов внутренних дел. I2

Д.И. Ганчовски. Некоторые принципы автоматизации информационного обеспечения деятельности оперативно-розыскных и следственных подразделений органов внутренних дел НРБ. 2I

В.С. Четвериков. О применении математических моделей в процессе оптимизации штатного обеспечения в органах внутренних дел. 28

Д.И. Ганчовски. К вопросу об автоматизации информационного обеспечения в сфере охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в НРБ 37

Г.М. Мякишев. Надежность как свойство систем любой природы 4I

М.Г. Дебольский. Социально-психологические аспекты принятия решений по жалобам 5I

Г.М. Истомина. Психолого-педагогическая характеристика малых групп трудновоспитуемых подростков. 6I

Г.Г. Ценев. Некоторые теоретические вопросы единой государственной системы по обеспечению безопасности дорожного движения в Народной Республике Болгарии. 7I

Я. Рудзски. Пешеход как субъект административного проступка в дорожном движении (по материалам ПНР). 8I

Е. Керсновски, Я. Рудзски. Реформа административных органов в ПНР и ее влияние на изменение структуры органов охраны общественного порядка. 90

Б.Э. Касымов. Система управления пожарной охраной в СССР. I00

Стр.

В.П. Бэднарек. Туризм и организация охраны общественного порядка в Польше. 110

А.Е. Коченков. Некоторые теоретические вопросы системной организации контроля в органах внутренних дел 121

В. Вагнэр. Полиграф в уголовном процессе ПНР . 134

Е.А. Ляпин, Р.Г. Джагупов, Г.С. Вайсман, Р.К. Мамедов. Селектор полупериодов заданной длительности частотно-модулированных сигналов, используемый в распознающих системах персонофикации (РСП) по индивидуальным признакам. 140

А.Я. Малыгин. Реализация ленинских принципов комплектования кадров при создании штатной рабоче-крестьянской милиции (1918-1924 гг.). 147

Г.И. Азаров. Природоохранительная деятельность органов внутренних дел и их взаимодействие с общественными инспекциями по охране природных ресурсов. 158

В.И. Чумоватов. К вопросу о способах совершения хищений социалистического имущества в научно-исследовательских и проектных организациях. . . . 171

О ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ СИСТЕМНОГО АНАЛИЗА К ЭКОНОМИЧЕСКОМУ ОБОСНОВАНИЮ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ, ПРИНИМАЕМЫХ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Адъюнкт капитан милиции А.Д. Павлов

Научный руководитель кандидат экономических наук доцент Б.С. Бущуев

Разработка управленческих решений стратегического характера, направленных на реализацию выработанной ХХУ съездом КПСС экономической политики партии, осуществляется в настоящее время на высшем и среднем уровнях управления, при недостатке систематизированной экономической информации о экзогенных и эндогенных факторах, системы управления, определяющих эффективность ее деятельности.

Недостаточное количество информации предопределяет выбор методов принятия и обоснования управленческих решений.

Такими методами, обеспечивающими возможность принятия решений в условиях неопределенности, являются методы системного подхода и системного анализа.

"Учет фактора неопределенности в ходе выработки и принятия решений, - отмечает Б.А. Райзберг, - характерная черта системного анализа"[I/].

Обусловленность применения указанных методов в решении слабоструктуризованных проблем, свойственных для системы органов внутренних дел, связана в первую очередь с тем, что только на основе методологии системного подхода

I/ Б.А. Райзберг, Е.П. Голубков, Л.С. Пекарский. Системный подход в перспективном планировании. М., 1975, с. 8I.

можно исследовать сложную, многоканальную, специфическую деятельность самой системы и ее структурных подразделений, выявляя при этом наиболее важные и характерные черты их функционирования и учитывая реальное и потенциальное влияние на эффективность управления всей совокупности социально-экономических факторов, предопределяющих успех борьбы с преступностью.

Значение применения системного подхода, особенно в последнее время, возросло в силу сложности решаемых в условиях развитого социалистического общества проблем.

Генеральный секретарь ЦК КПСС Л.И. Брежнев, выступая на встрече с избирателями Бауманского избирательного округа Москвы говорил: "...Чем больше задач приходится решать одновременно, тем настоятельнее потребность решать их во взаимной увязке, систематически и целенаправленно, принимая во внимание сложные и многообразные зависимости... Словом необходим комплексный, системный подход к выработке ответственных решений"[2/].

Способствуя выработке правильного, обусловленного закономерностями развития общества подхода к рассмотрению сложных социальных проблем системный подход интегрирует в единое целое действующие в реальных условиях внешние и внутренние факторы, создавая этим у субъекта (органа) управления) объективное представление о закономерностях их воздействия на систему управления, что создает возможность принимать решения на основе сформулированного представления об окружающей обстановке и характере возникающих после реализации решения последствий.

Главная ценность системного подхода заключается в том, что он создает возможность охватить проблему во всей ее взаимосвязи. Именно благодаря этой особенности системный подход стал одним из важных методологических и практических инструментов анализа и конструирования систем управления, средством решения различных вопросов управления.

2/ Л.И. Брежнев. Ленинским курсом. Речи и статьи, т. 3. М., 1972, с. 384-385.

Большой вклад в установление динамических характеристик функционирования систем управления, и тем самым в реализацию практических положений теории системного подхода, вносит системный анализ. Являясь частью всеобъемлющей методологии марксистско-ленинской философии[3], созданной классиками марксизма-ленинизма, системный анализ, по сути, выступает в качестве методического средства реализации системного подхода и находится в непосредственной зависимости от основных концепций последнего, соотносясь с ним как диалектическая категория единичного, особенного к категории всеобщего, взаимосвязь между которыми охарактеризовал В.И. Ленин: "Отдельное не существует иначе как в той связи, которая ведет к общему. Общее существует лишь в отдельном, через отдельное. Всякое отдельное есть (так или иначе) общее. Всякое общее есть (частичка или сторона или сущность) отдельного"[4].

Существующая диалектическая взаимосвязь между системным подходом и системным анализом определяет системный анализ как метод, основанный на принципах системного подхода. При этом главным методологическим принципом системного анализа является установление влияния части системы на деятельность всех других ее частей, что требует для понимания особенностей применения системного анализа уяснения причинной взаимозависимости предметов, процессов и явлений окружающей действительности.

"Чтобы действительно знать предмет, надо охватить, изучить все его стороны, все связи и "опосредствования"[5], учил В.И. Ленин. "Совокупность всех сторон явления, действительности и их взаимоотношения - вот из чего складывается истина"[6].

Из этих ленинских указаний следует, что в основе изучения проблемы, и в частности проблемы принятия и обосно-

---

3/ См. Е.П. Голубков. Методы системного анализа при принятии управленческих решений. М., 1973, с. 5.

4/ В.И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 29, с. 318.

5/ В.И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 42, с. 290.

6/ В.И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 29, с. 178.

вания управленческих решений, должны лежать принципы полного, системного ее рассмотрения и раскрытия, т.е. установления всех важнейших взаимосвязей данной проблемы и путей ее решения.

Следует отметить, что в настоящее время теория управления еще не выработала конкретного, четкого определения понятия "системный анализ". Но это отнюдь не мешает понимать под "системным анализом" определенным образом упорядоченную последовательность действий при рассмотрении любых возникающих проблем и явлений, требующих разрешения.

Одной из особенностей системного анализа является то, что он применим к решению проблем стратегического характера и предполагает соизмерение получаемой в результате принятия и реализации решения степени достижения цели и затрат на эту деятельность.

Основываясь на соизмерении целей и затрат на их достижение системный анализ выступает одним из наиболее действенных методов социального планирования, необходимость применения которого в практике коммунистического строительства подчеркивалась на XXIУ съезде КПСС.

"Наука серьезно обогатила теоретический арсенал планирования, разработав методы экономико-математического моделирования, системного анализа и другие. Необходимо шире использовать эти методы..." - подчеркивал в Отчетном докладе ЦК КПСС XXIУ съезду партии Генеральный секретарь ЦК КПСС Л.И. Брежнев[7/].

Основным преимуществом системного анализа, выдвигающим его в число универсальных методов и значительно расширяющим рамки его практического применения, является использование его в процессе проведения различных междисциплинарных разработок, концентрируемых в одном методологическом направлении - кибернетическом. Это и позволяет считать его наиболее индифферентным методом решения проблем стратегического характера, безотносительно к тому, в рамках каких социальных систем он применяется.

7/ Материалы XXIУ съезда КПСС. М., 1971, с. 67.

Содержание междисциплинарных разработок заключается в применении в методологии системного анализа логикоматематических моделей и приемов, образующих собой систему принципов и условий, позволяющих максимально формализовать существо рассматриваемой проблемы и разработать структуру организационных мероприятий по ее разрешению. При этом в ряде случаев решение проблемы осуществляется только на основе уяснения и упорядочения самой проблемы и причин, ее обусловливающих, а также определения альтернативных путей решения с существующими ограничениями, а в ряде случаев - путем математического описания с помощью формальных средств параметров проблемы и имеющихся системосвязей и решением полученной системы управлений.

Иными словами, системный анализ снижает уровень неопределенности, наблюдающийся при решении различных проблем.

Эта особенность создает возможность применения системного анализа в практической деятельности органов внутренних дел, где он "становится главенствующей методологией научного подхода и выработки управленческих решений"[8].

Выступая в качестве методологического средства обоснования управленческих решений по проблемам слабо структуризованного типа системный анализ, как вид исследования, сам по себе имеет ряд особенностей применения. Во-первых, основанием использования системного анализа в процессе выработки и обоснования решений является наличие крупных проблем стратегического характера, возникающих на высших и средних уровнях управления. Это условие указывает на категорию проблем, в отношении которых может быть использован системный анализ как инструмент выработки решений. Во-вторых, проблемы, решаемые с помощью системного анализа, в большинстве случаев не имеют стандартных решений и всякий раз требуют применения выработанной, строго упорядоченной методики, позволяющей в определенной степени формализовать условия, определить заданные параменты и оптимальным образом

8/ А.П. И п а к я н. Методы управленческой деятельности в органах внутренних дел. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 1973, с. 83.

решить проблему. Задача системного анализа, таким образом, сводится к "прояснению проблемы, стоящей перед руководителями настолько, чтобы руководителю стали очевидными все основные последствия принятия решений и он мог бы учитывать их в своих действиях"[9/]. Третьей особенностью применения системного анализа является то, что характеризующая решаемую проблему неопределенность в процессе проведения системного анализа не всегда устраняется полностью. Поэтому рассчитывать на полную формализацию решаемых проблем не приходится. Системный анализ дает возможность повысить детерминированность проблемы в ограниченных пределах. Четвертая особенность системного анализа заключается в том, что методология системного анализа основывается на применении специальных моделей по оценке эффективности и экономичности разрабатываемых альтернатив решения проблемы.

Перечисленные особенности применения системного анализа дают основание для его использования в разработке стратегии деятельности системы органов внутренних дел по профилактике преступлений и правонарушений.

Методика проведения системного анализа сводится к последовательному, поэтапному рассмотрению решаемой проблемы и формализации в процессе этого рассмотрения ее количественных и качественных характеристик. На первом этапе системного анализа, который можно назвать: постановка задач, проблема, требующая решения, предстает в виде системы целей, приведенных в соответствие с определяющими ее объективными и субъективными факторами общественного развития. Здесь формируются "дерево целей" и программы-задачи по достижению обозначенных целей. При этом основу предположений и гипотез, выдвигаемых по разрабатываемым целям должны составлять выработанные XXУ съездом КПСС задачи экономической стратегии партии[10/], как главное условие научной обоснованности системы целей.

9/ Е.П. Голубков. Методы системного анализа при принятии управленческих решений. М., 1973, с. 13.

10/ См. Материалы XXУ съезда КПСС. М., 1976, с. 39-47.

Второй этап системного анализа - исследование заключается в анализе сформулированных задач, достигаемом на основе собранной информации и разработке альтернатив достижения поставленных целей. Особенностью этого этапа системного анализа является сопоставление целей и задач по их достижению с реально существующими в системе управления возможностями, в ходе которого ряд целей могут оказаться нереализуемыми или реализуемыми только отчасти. В этом случае возможен переход к первому этапу и пересмотру целей, либо возникает необходимость дополнительной разработки новых, более эффективных альтернатив решения проблемы.

На третьем этапе системного анализа, назовем его - моделирование, производится построение моделей, отражающих условия функционирования системы управления и предсказывающих, тем самым, последствия выбора того или иного курса действий. По сути дела третий этап сводится к разработке моделей увязывающих между собой цели, ресурсы и среду функционирования. В числе таких, но уже разработанных ранее моделей, следует отметить модель производственной функции Кобба-Дугласа, выражающей связь между затратами на деятельность и степенью достижения обозначенных целей. Разработка экономико-математических моделей распределения и оптимизации составляет наиболее важную и вместе с тем наиболее сложную часть системного анализа и посему требует особенного подхода, основанного на изучении опыта, накопленного в экономике и управлении производством.

Особой частью третьего этапа системного анализа является разработка критериев эффективности, на основе которых производится оценка предлагаемых для достижения целей альтернатив деятельности. На наш взгляд, разработка критериев эффективности применительно к деятельности органов внутренних дел должна осуществляться с учетом затрат на реализацию программ борьбы с преступностью и степени достижения целей при осуществлении каждой из программ.

Наличие критерия эффективности дает для субъекта (органа) управления, принимающего решения, рекомендацию о предпочтительном курсе действий, что обеспечивает выбор экономически эффективной стратегии деятельности.

Четвертый этап системного анализа предусматривает апробирование выбранной стратегии деятельности в наиболее типичных для большинства систем условиях и выработку рекомендаций по организации ее использования и применения. Рекомендации могут содержаться в различных документах высшего и среднего звена управления: в приказах, инструкциях, указаниях, директивах и т.д.

На последнем, пятом этапе системного анализа, происходит согласование принимаемого решения с заинтересованными и просто участвующими в его реализации органами и организациями, а также непосредственными исполнителями и окончательное его утверждение.

В целом процесс системного анализа можно представить в виде схемы:

I этап	II этап	III этап	IV этап	V этап
Постановка задач	Исследование	Моделирование	Апробирование и разработка рекомендаций	Согласование и утверждение

По своей структурно-логической композиции процесс системного анализа состоит из следующих элементов: цели, путей достижения целей, определения требуемых ресурсов и их распределение, моделей, отражающих связь между целями, альтернативами и ресурсами, критерия эффективности, служащего для установления предпочтительности действия.

Каждый из элементов системного анализа разрабатывается в соответствии с определенным этапом. С этой точки зрения системный анализ соответствует процессу принятия решения, точнее его модели, так как определение каждого элемента системного анализа укладывается в рамки требований, предъявляемых к поэтапному процессу принятия управленческих решений.

И в то же время наличие в числе элементов системного анализа цели выделяет его из прочих методов, применяемых в процессе принятия решений, поскольку большинство из них, как правило, исходят из уже заданных целей. Системный анализ же полностью включает в себя разработку и ранжирование

целей по степени их социально-экономической значимости. Определение целей и разработка альтернатив их достижения, основанная на применении методов теории исследования операций, объединяют, таким образом, в системном анализе логический и математический аппарат исследования и познания. А это, в свою очередь, обеспечивает высокий научный уровень обоснования принимаемых управленческих решений, повышает их эффективность и экономичность.

Содержащиеся в системном анализе методы и модели создают научную базу методологии обоснования управленческих решений и могут быть использованы в выработке стратегии деятельности системы органов внутренних дел и их структурных подразделений. В силу этих обстоятельств системный анализ может быть признан как главный метод научного обоснования долговременных управленческих решений, носящих экономический характер.

К ВОПРОСУ ОБ ОЦЕНКЕ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Адъюнкт подполковник внутренней службы
В.И. Казанцев

Научные руководители
кандидат военных наук доцент П.А. Шапулов,
кандидат юридических наук старший научный сотрудник
А.Н. Роша

В работе с кадрами органов внутренних дел важное место занимают изучение и оценка сотрудников. Критерием оценки качеств и деловой активности кадров являются разработанные В.И. Лениным требования к руководителям и специалистам нового социалистического типа. Как известно, запрашивая отзыв об одном из руководящих работников, В.И. Ленин просил оценить его: "а) с точки зрения добросовестности; б) с политической позиции, в) знания дела, г) административных способностей"[1/]. Ленинские положения творчески развиты КПСС в ходе дальнейшего социалистического и коммунистического строительства. В современный период, в условиях развитого социализма и научно-технического прогресса, жизнь предъявляет повышенные требования к управленческим кадрам. Выступая с Отчетным докладом ЦК КПСС ХХУ съезду партии, Генеральный секретарь ЦК КПСС Л.И. Брежнев назвал требования к современному руководителю, который должен органически соединять в себе партийность с глубокой компетентностью, дисциплинированность с инициативой и творческим подходом к делу; он обязан учитывать и социально-политические, воспитательные аспекты, быть чутким к людям, к

I/ В.И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 53, с. 97.

их нуждам и запросам[2]. Эти требования полностью относятся ко всем сотрудникам органов МВД, которые должны иметь навыки и данные, необходимые для руководства людьми, так как в определенном смысле даже рядовой милиционер в силу специфики своей работы является руководителем[3]. Изучение и оценка сотрудников органов МВД осуществляется именно в аспекте этих партийных требований.

Организационно-правовой формой выражения оценки кадров обычно являются характеристики. В широком значении этого слова под характеристикой понимается любое описание, определение отличительных свойств, качеств человека, выраженное в произвольной форме. В узком смысле характеристика (или аттестация) представляет собой официальный документ, обычно установленного образца, составляемый в определенных случаях, в котором даются краткий отзыв о служебных качествах сотрудника и необходимые выводы о нем. Они, как правило, являются частью указанного официального документа, например, представления к награждению, к присвоению специального звания. Специфическим видом характеристики является служебная аттестация, составляемая при служебном аттестовании кадров, регламентируемом правовыми актами. Процедура служебного аттестования, имеющая глубокие традиции в Вооруженных Силах СССР и в органах МВД, последнее время получает широкое распространение на предприятиях и в организациях промышленности, строительства, сельского хозяйства, транспорта и связи, проектных и научно-исследовательских институтах, что свидетельствует об эффективности подобной формы оценки кадров.

Любая характеристика играет большую роль на всех этапах работы с кадрами. Во время поиска кандидатов, т.е. при подборе кадров, при расстановке сотрудников, их выдвижении и т.д., принимаемое отдельным должностным лицом или коллегиальным органом кадровое решение базируется на характеристике. В то же время, по нашему мнению, характеристика сот-

---

2/ См. Материалы XXУ съезда КПСС. М.,1976, с. 70.

3/ См. Основы научной организации управления и труда в органах внутренних дел. Под ред. Г.Г. Зуйкова. М., 1974, с. 133.

рудника для субъекта, ее составляющего, есть окончательный итог оценки данного сотрудника; для вышестоящего же субъекта управления, либо для параллельного субъекта она – только промежуточный этап в оценке. При этом также должна учитываться степень объективной достоверности содержащихся в характеристике сведений. Иначе говоря, характеристика сотрудника – это сложившееся мнение о нем только лица (лиц), которое ее составляет, для всех же остальных она – только один из источников информации об этом сотруднике.

На практике же она нередко превращается в единственный источник информации и зачастую по одной характеристике должностные лица делают окончательный вывод об интересующем их сотруднике.

Исходя из концепции формальных и неформальных структур в коллективе, можно, по-видимому, говорить об официальной, письменной характеристике и о неофициальной, вербальной (устной). В силу известной скованности официального служебного языка, пользующегося ограниченным словарным запасом и только определенной терминологией, принятой для данной профессиональной среды, официальная характеристика не всегда может в полной мере осветить все достоинства и недостатки человека, показать его индивидуальность. Употребление в служебных документах литературных метафор, гипербол, использование фольклора не принято, поскольку это может привести к разночтению. Поэтому весьма огромный вербальный фонд исключается из официального языка, что, конечно, его обедняет.

Например. Начальник УВД в служебной аттестации на своего заместителя написал: "Тов. Г... от решения общих принципиальных вопросов уходит и ответственности за их разрешение не берет. В таких случаях с особой, ему присущей хитростью славирует так, чтобы ни перед кем и ни за что не быть в ответе". Подобная фразеология в служебной документации необычна, и в обзорной справке, составленной кадровым аппаратом по итогам служебного аттестования, эта аттестация была приведена в качестве негативного примера. В то же время подобная характеристика вполне возможна в устной речи.

Именно поэтому вербальная характеристика в ряде случаев значительно дополняет официальную, обогащая ее образными эпитетами, сравнениями, оттенками. Она часто позволяет двумя-тремя штрихами выявить основные, главные черты сотрудника. Таким образом, наиболее полно оценить сотрудника при решении вопроса о его целесообразном использовании может помочь идеальное сочетание письменной и вербальной характеристик. Однако иногда эти характеристики прямо противоречат друг другу и в этих случаях установление истинной ценности человека чрезвычайно затрудняется.

Бывает так, что в личном деле сотрудника имеются только положительные характеристики, а при переговорах его характеризуют отрицательно. Иногда они действительно вернее отражают качества работника, а иногда имеют место факты умышленного искажения данных о личности. Порой начальник, не желая отпускать своего подчиненного в другое подразделение, заведомо умаляет его деловые и личные качества, "доверительно" сообщая о нем отрицательные сведения.

Например. Начальник одного их периферийных подразделений Ф. был устно отрицательно охарактеризован своим начальником, когда встал вопрос о его переводе в вышестоящий орган. Было сообщено, что это малоценный и посредственный работник, морально нечистоплотный и что стоит вопрос о его замене в виду его явной бесперспективности. Между тем в личном деле Ф. имелись только положительные характеристики: за восемь лет работы в данном подразделении он вырос от рядового исполнителя до начальника отделения, повышался в званиях, был награжден медалью "За доблестный труд", неоднократно поощрялся. На естественный вопрос - почему же Ф. поощрялся и продвигался по службе - последовала стереотипная ссылка на "кадровый голод". Указанная вербальная характеристика серьезно подорвала престиж Ф. Только после того, как кадровая служба провела тщательную проверку, было установлено, что устная характеристика не соответствует действительности. Ф. был назначен в вышестоящий орган, где проявил себя только с положительной стороны.

Нередко вербальная характеристика более убедительно влияет на мнение о сотруднике, чем официальная. На наш взгляд, одной из причин этого является недоверие к официальной шаблонной характеристике, использующей, как правило, стандартный набор фраз, причем первоначальный смысл часто употребляемых слов стирается. Как указывает начальник Управления кадров МВД СССР И.И. Рябик, многие характеристики на разных сотрудников отличаются друг от друга только анкетными сведениями о них. Не случайно отдельные руководители прежде, чем принять незнакомого или малознакомого им сотрудника, оценивают его не столько по официальным характеристика, сколько по информации, получаемой из других источников. При этом, естественно, неизбежны ошибки субъективного толка. Между тем официальная характеристика, несмотря на присущие ей недостатки, способна быть более объективной именно в силу своей официальности. Представляется рациональным следующий конструктивный подход к составлению характеристики сотрудника, вполне осуществимый на практике: а) резкое сокращение разнообразных официальных характеристик и б) повышение качества содержания характеристик.

I. В личном деле сотрудника помимо служебных аттестаций скапливается большое количество характеристик различного вида. Почти половина из них не несет никакой информационной нагрузки и попросту бесполезна, при изучении личного дела сотрудника многие из них даже не просматриваются. Например, к ним относятся аттестации в представлениях к награждению сотрудника медалями "За безупречную службу". Такими медалями награждаются почти все сотрудники МВД, прослужившие установленный срок.

Было бы лучше, если бы к определенному сроку (допустим, к 25 октября) отдел кадров представлял бы в соответствующие инстанции лишь список сотрудников, у которых подошли сроки к награждению указанными медалями. В тех же случаях, когда отдельный сотрудник по определенным причинам не достоин награждения, его начальник мог бы составлять документ с изложением мотивов задержки в награждении его медалью, и таких документов было бы значительно меньше, неже-

ли число представлений на каждого сотрудника. Почти то же самое можно сказать и о представлениях на очередные специальные звания. На наш взгляд, вопрос решался бы эффективней, если бы руководитель органа в пределах предоставленных ему прав подписывал бы приказ о присвоении своим подчиненным специальных званий на основании только сведений кадрового аппарата, без дополнительных затрат на подготовку и составление представлений. Вопрос об отмене представлений, разумеется, не ставится в тех случаях, когда право на присвоение звания имеет только вышестоящая инстанция (присвоение первичного звания с зачислением в кадры МВД, досрочное и внеочередное присвоение и т.д.). Бесспорно, что сокращение только двух указанных видов представлений значительно сэкономит время и, кроме того, повысит ответственность непосредственных начальников за работу с кадрами, поскольку им не надо будет подписывать сразу много документов, а лишь в отдельных случаях составлять тщательно аргументированные документы по поводу воздержания от представления к награде (присвоению звания) сотрудника.

Существует лишь одно возражение, что при этом награждение медалью, либо присвоение звания будет лишено воспитательного значения и превратится в автоматический процесс. Это не так, поскольку штампованные представления не реализуют воспитательную функцию. Она, по нашему мнению, состоит в торжественном вручении медали, либо в объявлении приказа о присвоении звания и в поздравлении сотрудника. Скорее всего воспитательный эффект будет давать документ с обоснованным изложением причин в задержке награждения медалью либо присвоения звания, который объявляется сотруднику.

2. Если первое предложение относительно просто и может быть легко реализовано, то следующее значительно сложнее и требует системного подхода в решении проблемы. Как уже отмечалось, язык официального документа сух и ограничен, что позволяет иногда совершенно полярно толковать любое качество, любую черту характера человека. Поэтому при определении характеристики любого человеческого качества прежде всего необходимо решить вопрос о семантическом смыс-

ле употребляемых терминов и попытаться классифицировать их в систему. Классификация должна начаться с изучения устного языка и выбора слов, характеризующих личность.

Следует отметить, что в этом направлении уже предпринимаются первые шаги. К.К. Платонов подсчитал, что в грузинском языке около 4 тысяч, в болгарском - 2500, в однотомном "Словаре русского языка" С.И. Ожегова, содержащем 51 333 слова, 1 548 слов, которые так или иначе определяют свойства личности; некоторые же свойства называются сочетанием нескольких слов. Все это труднообозримое количество свойств личности психологи пытаются заключить в некоторое число психологических подструктур[4/].

Мы также подсчитали часть слов, определяющих черты характера человека по 4-х томному "Толковому словарю русского языка" профессора Д.Н. Ушакова. В этом словаре содержится 90 342 слова, из которых мы (весьма приблизительно) выбрали 2 234 (2,4%), причем только прилагательные и причастия, свойства и качества личности, однако, определяются и другими частями речи, которых мы не подсчитывали. Во время этой работы мы неоднократно обнаруживали недочеты толкового словаря. Во-первых, в нем не оказалось многих слов, используемых как в устной речи, так и в литературе: вновь образуемых ("коммуникабельный"), научных ("конформный") и даже давно существующих в лексике ("думающий", "ранимый"). Во-вторых, некоторые слова определяются по способу сходных понятий. В ряде случаев, и в этом особенность любого языка, некоторые слова возрождаются к новой жизни, а в словаре против них стоит пометка "устаревшее". Кроме того, в одних случаях в словаре приводятся слова из областных диалектов, разговорных выражений, а в других нет, хотя в современном сленге они постоянно употребляются для характеристики личности.

Названный словарь может послужить основой для составления профессионального словаря качеств человека. Почему

4/ См. К.К. Платонов. О системе психологии. М., 1972, с. 128; он же. Черты личности и черты характера.-"Среднее специальное образование", 1973, № 2, с. 42-46.

мы считаем необходимым иметь такой словарь? В настоящее время при написании характеристик, служебных аттестаций руководитель, как уже указывалось, часто использует лишь незначительный запас слов, употребляемых в официальном языке, иногда не вкладывая в них существенного смысла.

Если же попытаться усилиями многих исследователей - философов, филологов, психологов, логиков, юристов, специалистов науки управления, а также работников кадровых аппаратов органов внутренних дел и руководящих работников - составить профессиональный словарь качеств сотрудника органов внутренних дел и привести к однозначности терминологию этих качеств, то, на наш взгляд, это явится хорошим подспорьем в работе с кадрами, поскольку такой словарь позволит широко использовать необозримое богатство выразительных средств русского языка при характеристике работника; он также поможет при составлении модели той или иной профессии сотрудника органов МВД. Применение такого словаря при написании характеристик позволит методом контент-анализа изучать личные качества сотрудников с целью прогнозирования их продвижения по службе[5/]. В возможности и необходимости создания такого словаря убеждают и исследования, проводимые в Институте истории, филологии и философии Сибирского отделения АН СССР. Сотрудник этого института Г.М. Кочетов предложил выбрать из толкового словаря все слова, с помощью которых можно охарактеризовать человека, после чего поэтапно провести уточнение функциональных значений слов с помощью представителей различных наук[6/]. Разумеется, что при работе над созданием такого словаря возникнут сложности, однако сама идея заслуживает внимания. Созданный в Научном центре исследования проблем управления Академии МВД СССР отдел научных основ подготовки и воспитания руководящих кадров органов внутренних дел вполне мог бы решить эту задачу.

5/ Такую попытку предприняла группа социологов под руководством В.А. Ядова.

6/ Г.М. К о ч е т о в. Словарь качеств человека - основа прогнозирования его поведения.-В сб.: Проблемы контент-анализа в социологии. Новосибирск, 1970, с. 76-80.

Существование профессионального словаря поможет и при оценке работников. В народном хозяйстве ряд лет применяются разработанные учеными (П.С. Емшиным, А.И. Пановым и др.) методики экспертных оценок работников. Суть их заключается в следующем. Группе экспертов, обычно из шести человек (двое подчиненных, двое равных по должности, двое вышестоящих по должности) предлагается набор качеств (от 25 до 50), наличие которых они должны в баллах оценить применительно к аттестуемому работнику. Между тем ученый пражского института управления И. Кхол указывает на часто встречающиеся при таком способе аттестации интерпретационные ошибки, когда эксперты в предлагаемом им словесном выражении указанного набора качеств по своему понимают смысл того или иного термина, вкладывают в него свое понятие, содержание которого может быть отличным от того, которое подразумевалось субъектом, привлекающим экспертов 7/. Наличие же профессионального словаря качеств, где термины получают однозначное толкование, позволит значительно снизить коэффициент подобных ошибок.

7/ См. А. А л б е р, И. Л е й м а н, Л. В и й р е. Оценка и аттестация работников.-"Коммунист Эстонии", 1974, № I, с. 52-60.

НЕКОТОРЫЕ ПРИНЦИПЫ АВТОМАТИЗАЦИИ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНЫХ И СЛЕДСТВЕННЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НРБ

Адъюнкт старший лейтенант Д.И. Ганчовски

Научный руководитель доктор военных наук
П.Г. Мясоедов

Основная деятельность милиции определяется как деятельность, направленная на обеспечение в соответствии с действующим законодательством установленного общественного порядка, своевременное предупреждение и пресечение преступлений, быстрое и полное раскрытие их, искоренение причин, порождающих преступления и иные нарушения общественного порядка.

При этом органы внутренних дел непрерывно осуществляют сбор, обработку и использование информации о преступлениях и других правонарушениях. Отсюда вытекает, что информационная деятельность представляет собой неотъемлемую часть процессов охраны общественного порядка и борьбы с преступностью.

Представляется уместным в целях уяснения сущности информационной деятельности милиции рассмотреть систему органов милиции в терминах "кибернетической системы". "Термин "кибернетическая система" характеризует не только и более того не столько определенный класс систем, сколько подход к их рассмотрению, основанный на изучении свойств и особенностей системы как управляемой"[1/]. Нужно обратить внимание на то, что подход к рассмотрению системы, о котором идет

1/ Введение в автоматизированные системы управления. Под общей ред. профессора В.Г. Шорина. М., 1974, с. 28.

речь в приведенном определении, прежде всего является информационным. "Информационный подход дает единую точку зрения на все виды управления независимо от его цели и типа управления"[2/].

Каждая кибернетическая система может быть схематически изображена в виде совокупности управляющей и управляемой подсистем. Исходя из этого, можно утверждать, что система органов милиции выступает в качестве управляющей системы по отношению к определенной части правонарушений в обществе (см. рис.). Правонарушениями, и в частности преступлениями, кроме милиции и органов государственной безопасности, занимаются органы правосудия, а также и некоторые другие государственные и общественные организации. Все эти органы в рамках единой управляющей системы, координировано и в то же время относительно самостоятельно воздействуют на совокупность всех правонарушений в обществе.

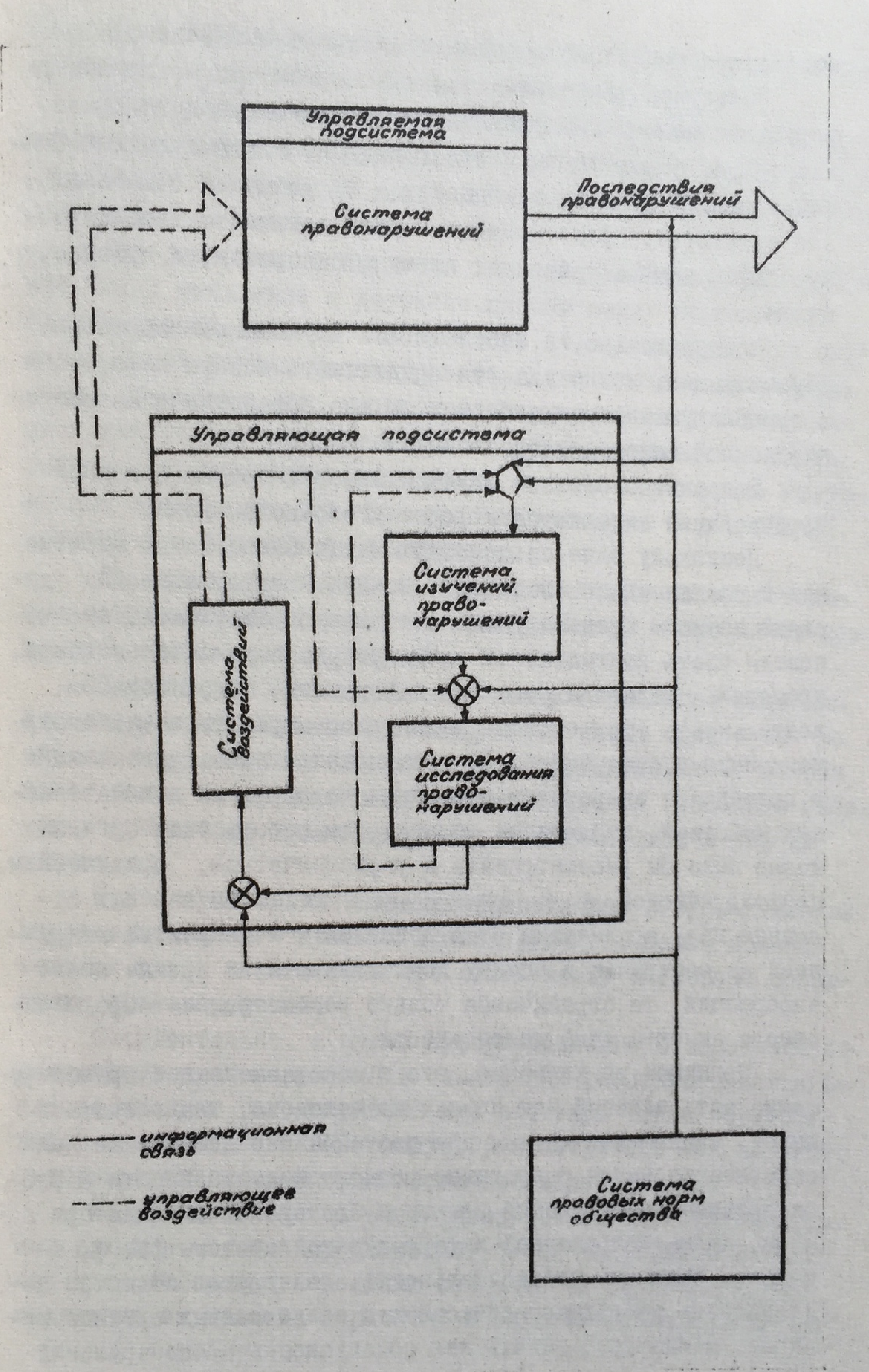
Правонарушение определяется как социальное явление, проявляющееся в системе правоотношений, установленных правовыми нормами общества.

Правонарушения классифицируются на преступные и правонарушения непреступного характера. При этом основной разновидностью правонарушений является преступление. Как преступные, так и иные правонарушения, конечно не все, являются объектами деятельности милиции. Однако ввиду большой общественной опасности преступлений органами милиции им уделяется особое внимание. В дальнейшем изложении будет использован термин "правонарушение" как родовое понятие по отношению к термину "преступление".

Каждое правонарушение, в целях его кибернетико-информационного рассмотрения, можно структурировать исходя из его классической трактовки: объекта и субъекта правонарушения, объективной и субъективной сторон.

Указанным элементам правонарушения соответствуют группы признаков, их характеризующих. Для каждого преступления

2/ Б.Н. Петров, В.В. Петров, Г.М. Уланов. Начала информационной теории управления. Вып. Техническая кибернетика, т. 4. М., 1972, с. 124.


Управляемая подсистема
Система правонарушений
Последствия правонарушений
Управляющая подсистема
Система изучений право-нарушений
Система воздействий
Система исследования право-нарушений
информационная связь
управляющее воздействие
Система правовых норм общества

эти группы признаков определяются уголовным законом.

Пользуясь указанной структуризацией, можно прийти к формализованному информационному описанию каждого правонарушения, в том числе и преступления. Информационное описание правонарушения складывается из описаний отдельных его элементов, представляющих собой логически упорядоченную информацию о признаках состава совершенного правонарушения.

Следовательно, в соответствии с указанным способом формализации, легко удается представить всякую информацию о правонарушениях в удобном виде для обработки в автоматизированной информационной системе.

В практике органов милиции информационные описания преступлений выражаются в форме уголовного дела.

Поскольку одна из основных задач оперативных работников и следователей сводится к созданию информационных описаний каждого правонарушения, то можно утверждать, что основная часть деятельности этих органов выражается в сборе, хранении, анализе и передаче информации. Таким образом, деятельность этих органов можно рассматривать и как информационную деятельность. Вопросы планирования, организации и проведения оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий, являющиеся содержанием работы этих органов, можно было бы рассматривать в управленческом, юридическом, психологическом и в других аспектах. Но так как основная цель проведения этих действий и мероприятий направлена на собирание и оценку доказательств, и прежде всего информации, то ограничимся только рассмотрением информационного аспекта этой деятельности.

Принимая во внимание, что в основном каждое правонарушение есть волевой акт поведения человека, можно сделать вывод, являющийся важным для постановки и достижения цели совершенствования оперативно-розыскной деятельности и расследования преступлений органами болгарской милиции при помощи автоматизированной информационной системы (АИС), а именно: реальную действительность, являющуюся объектом деятельности оперативно-розыскных и следственных органов милиции, можно представить как совокупность правонарушений

(преступлений) состоящих из субъектов, объектов, отношений между ними и признаков, их характеризующих.

Этот вывод можно рассматривать в качестве одной из основных теоретических предпосылок для создания информационного банка качественно новой АИС розыскного назначения для болгарской милиции.

Для раскрытия и изучения правонарушения особое значение имеет выявление и изучение связей между отдельными правонарушениями в их совокупности, т.е. совокупность правонарушений должна рассматриваться как система правонарушений. Известно, что много правонарушений совершается лицами, уже участвовавшими в других правонарушениях или же бывших в определенных отношениях с субъектами ранее совершенных правонарушений. Это особенно заметно в рецидивной, детской и в групповой преступности.

Из этого можно сделать вывод, что одна из существующих типичных связей между правонарушениями - это связь между субъектами правонарушений.

Правонарушения связываются между собой и по объектам правонарушений. Многие правонарушения имеют один и тот же объект неправомерных деяний разных субъектов, т.е. вторым типом связи между правонарушениями является косвенная связь между субъектами правонарушений, имеющими один и тот же объект.

Существуют связи и между объективными и субъективными характеристиками отдельных правонарушений. Самая показательная связь такого типа это связь между способами совершения правонарушений.

Следовательно, в целях информационного отображения совокупности правонарушений в памяти АИС розыскного назначения ее следует рассматривать как систему. Таким образом, информационный банк АИС следует рассматривать как систему, отображающую систему правонарушений в памяти АИС.

Итак, деятельность оперативно-розыскных и следственных органов милиции представляет собой непрерывное изучение и исследование отдельных компонентов правонарушений, выявление их связей, выработку и осуществление воздействий

на систему правонарушений. Таким образом, эту деятельность можно определить как управленческую.

В результате рассмотрения информационно-управленческой деятельности оперативно-розыскных и следственных подразделений милиции в качестве предпосылок для разработки конкретных способов применения ЭВМ для совершенствования этой деятельности болгарской милиции можно указать следующие положения:

- деятельность милиции следует рассматривать как деятельность управляющей части кибернетической системы, а в качестве управляемой части можно рассматривать систему правонарушений;

- оперативно-розыскную деятельность и расследование преступлений в кибернетическом аспекте можно рассматривать как информационно-управленческие процессы, реализующие сбор, обработку, хранение и передачу информации о правонарушениях;

- в качестве объекта деятельности оперативно-розыскных и следственных подразделений милиции выступает совокупность правонарушений, которую следует рассматривать как систему;

- информация, являющаяся предметом сбора и изучения оперативно-розыскными и следственными подразделениями милиции, представляет собой отражение реальной действительности и можно представить ее в виде формализованных данных о признаках элементов правонарушений (объектов и субъектов правонарушений объективных и субъективных сторон). Это позволит пользуясь языком теории графов создать информационную модель будущей АИС оперативно-розыскного назначения;

- для оперативно-розыскной деятельности и расследования преступлений необходимо информационное обеспечение органов милиции (на различных уровнях организационной структуры) данными о правонарушениях определенным образом переработанными.

Следовательно, для совершенствования деятельности оперативно-розыскных и следственных подразделений болгарской милиции следует использовать разработки науки социального

управления и, в частности, методологию ее теоретико-прикладного направления: автоматизированных систем управления.

О ПРИМЕНЕНИИ МАТЕМАТИЧЕСКИХ МОДЕЛЕЙ В ПРОЦЕССЕ ОПТИМИЗАЦИИ ШТАТНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Адъюнкт капитан внутренней службы В.С. Четвериков

Научный руководитель профессор Г.И. Петровский

Управление деятельностью подразделений и служб в органах внутренних дел осуществляется на основе анализа и учета многочисленных внутренних и внешних факторов, влияющих на их функционирование. До недавнего времени процесс принятия решения был, как правило, уделом профессиональной интуиции руководителя, его квалификации и опыта. Усложнение задач принятия решений и необходимость расширения круга лиц, принимающих ответственные решения, выдвинули проблему - разработать принципы и методологию науки управления.

За последнее десятилетие в исследовании этой проблемы достигнуты определенные результаты, особенно в области военного управления и управления экономикой. Задачи принятия решений в управленческой деятельности органов внутренних дел менее исследованы из-за большой сложности их формализации.

В настоящей работе рассматриваются возможности формализации задачи распределения ресурса кадров на уровне УВД области в целях повышения эффективности органов внутренних дел в борьбе с преступностью.

Одним из научных методов достижения этой цели является метод моделирования, который является средством научного поиска во всех областях науки.

Как отмечает А.И. Уемов, разнообразие значений термина "модель" в современной науке бросается в глаза. По по-

воду употребления понятий "модель" и "моделирование" единое мнение отсутствует не только у представителей разных наук, но, зачастую, даже в рамках одной науки[I/]. А.И. Уемов подверг логическому анализу 37 наиболее известных определений моделей и выявил один объединяющий признак: модель есть аналог исследуемого объекта. Какова должна быть степень подобия между реальным объектом и его моделью?

Наиболее широким признанием в литературе пользуется точка зрения, согласно которой модель является удовлетворительной лишь тогда, когда между нею и прототипом наличествует гомоморфизм, т.е. такое отношение между множествами элементов объекта и модели, когда соблюдаются два условия:

- каждому элементу объекта соответствует ровно один элемент модели и каждому отношению элементов объекта соответствует ровно одно отношение модели;
- если для некоторых элементов $a, в, c, \ldots, n$ объекта выполняется отношение S объекта, то для элементов $a', в', c', \ldots, n'$ модели, соответствующих элементам $a, в, c, \ldots, n$, выполняется отношение S' модели, соответствующее отношению S.

Актуальность этого научного метода в управлении социальной сферой объясняется, во-первых, появлением количественных оценок в исследовании таких явлений, как преступность, и созданием вычислительных центров в МВД и УВД, оснащенных современными ЭВМ.

Решение задач на ЭВМ возможно только в том случае, если они будут точно сформулированы в понятных для нее терминах, причем их решение осуществляется в машине по заранее отработанным и введенным в нее программам. Поэтому умение составлять формализованное описание задач и наличие достаточно эффективных математических методов их численного анализа является вторым необходимым условием научного подхода к проблеме принятия решений.

Рассмотрим принципы составления математических моделей для задач принятия управленческих решений по распределению кадров в УВД области.

I/ См. А.И. У е м о в. Логические основы метода моделирования. М., 1975, с. 9.

Математическая модель распределения кадров представляет собой формализованное описание основного содержания задачи, т.е. управление кадрами осуществляется на основании сложившихся форм отчетности, нормативно-штатной нагрузки и влияния социально-экономических и демографических факторов. Процесс составления такой модели достаточно сложен и требует, помимо глубокого изучения проблемы, определенных знаний математического аппарата, который используется при численном анализе модели и возможностей вычислительной техники, с помощью которой этот анализ будет осуществляться.

Способ конструирования модели распределения кадров далеко не очевиден и представляет собой достаточно сложную проблему. Моделирование деятельности УВД в этой области проводится с целью оптимизации процессов управления.

Следует отметить, что использование ЭВМ и математических методов моделирования облегчает руководителю обсчет нескольких вариантов решения с учетом многих факторов для выбора из них оптимального.

В подобных случаях при моделировании необходимо вводить систему количественных показателей, критериев оптимальности и т.п., которые во взаимосвязи и составляют искомую модель. Совершенно ясно, что успешное решение этой задачи, т.е. изыскание и выбор вида модели, а также метода ее использования, позволит изучить свойства реального объекта.

Выработка математической модели обоснования управленческого решения кадровой оптимизации должна обеспечивать требование универсальности и рентабельности. Например, УВД области приходится решать много задач, моделирование которых позволило бы использовать идеи и методы для тех же задач, но выше или ниже по иерархии.

Универсальность модели важна потому, что слишком трудно было бы для каждого нового объекта (РОВД, УВД, МВД) создавать новую модель, прибегая каждый раз к новым методам моделирования.

Точность, достоверность модели имеют значение в связи с ее назначением - заменить исходный объект для выполнения

той задачи, которую предстоит решить.

Требование рентабельности модели на практике часто противоречит требованию ее универсальности. Здесь на помощь приходят задачи оптимизации (ограничение с одной из сторон).

Множество реальных явлений и процессов, поддающихся научному анализу, доступно для измерений. Другими словами, все эти явления и процессы служат источниками информации о различных количественных соотношениях. Примером может служить количественная оценка состояния преступности по регионам, выделение подразделениям технических средств в единицах, коэффициент пораженности области преступностью и др. Информация о количественном соотношении обладает весьма всесторонним характером и может служить основой для разработки универсальных моделей, используемых для обоснования управленческих решений в органах внутренних дел.

Математическая формализация задач принятия решений обеспечивает высокую точность при обработке, хранении и передаче информации. Практикой научных исследований постоянно подтверждается, что в тех случаях, когда удается подобрать математический аппарат,действительно моделирующий данный объект (явление), этот объект обычно с большим постоянством и точностью повторяет поведение своей математической копии. На практике это подтверждается функционированием автоматических систем. Однако при моделировании задач управленческих решений в органах внутренних дел точно такое повторение невозможно. Здесь рассматривается человеко-машинная модель с решающей ролью в системе человека, и поэтому модель должна воспроизводить те основные функции системы, к решению которых сводится эта задача. Средства же вычислительной техники и математические методы являются весьма важным и эффективным инструментом.

Рассматривая задачу обоснования распределения кадров для УВД области, мы должны опираться на потребность в кадрах, обеспечивающих правопорядок в данном регионе и проведение отдельных мероприятий с учетом следующих факторов: структуры и динамики преступности, нормативной нагрузки, перспективы экономического и культурного развития, предпо-

лагаемой численности населения, его половозрастной структуры, профессионального состава, миграции, урбанизации и др. От взаимосвязи и взаимодействия перечисленных факторов зависит та или иная потребность служб в кадрах.

Классификация задач распределения характеризуется определенными условиями (см. рис.). Применительно к нашей задаче оптимального распределения кадров по подразделениям УВД ближе тип условий транспортной задачи с одним ограничением по ресурсам.

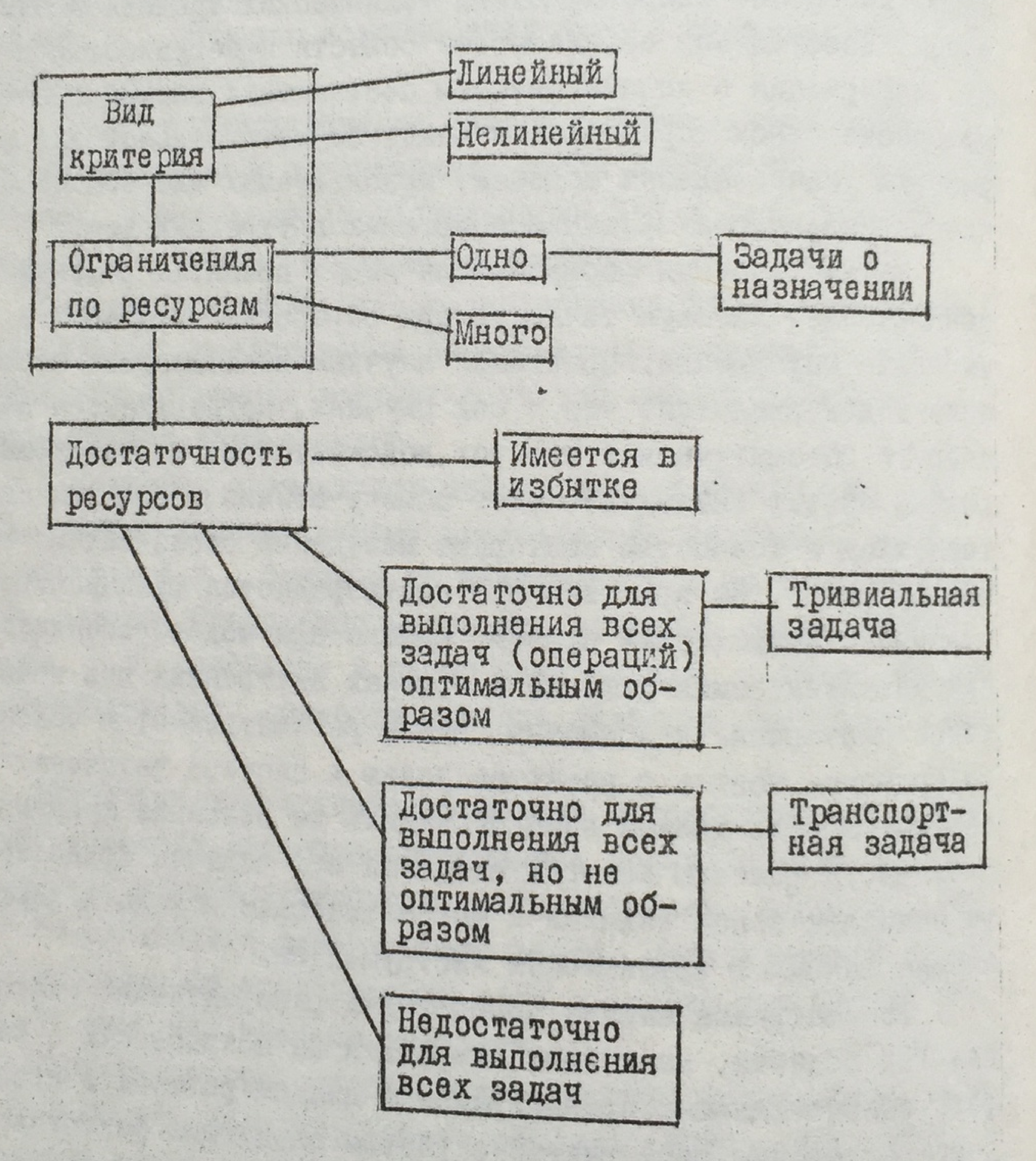


Рис. Классификация задач распределения

Прежде чем приступить к решению задачи штатного обеспечения в УВД области, введем основные понятия и определения. Управленческая деятельность в органах внутренних дел преследует достижение определенных целей. Вопрос формирования целей, стоящий перед подразделениями и службами УВД, достаточно сложен и не рассматривается в данной статье.

В качестве примера, имеющего отношение к решению задачи кадровой оптимизации, выделим одну из целей УВД - предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений на обслуживаемой территории.

Управленческая деятельность УВД по достижению этой цели будет называться операцией. Таким образом, операцию можно определить как упорядоченную совокупность взаимосвязанных определенными отношениями действий, направленных на достижение какой-то цели.

Задача - желаемый результат деятельности, достижимый за намеченный отрезок времени и характеризующийся набором количественных характеристик или параметров этого результата.

В нашем примере таким результатом является оптимальное распределение кадров по подразделениям и службам УВД за определенный промежуток времени, а количественными характеристиками являются показатели кадрового предпочтения для подразделений и служб, функционирующих в разных условиях (т.е. с учетом влияния всех факторов).

Необходимо в итоге решения задачи выбрать такое распределение кадров, при котором будет достигнута наибольшая эффективность борьбы с преступностью по всей области.

Для простоты решения этой задачи условно оговорим, что одна из целей УВД - предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, достигается усилиями уголовного розыска.

Требуется найти такое распределение кадров в УВД для подразделений уголовного розыска, при котором критерий повышения эффективности борьбы с преступностью стремится к максимуму и соблюдается ограничение в кадрах.

Данную задачу отнесем к классу задач линейного программирования. В задачах линейного программирования относительно построения возможных вариантов распределения должны выполняться следующие предположения[2/].

Предположение I (пропорциональность).

Увеличение кадров пропорционально эффективности их использования до определенного предела.

Предположение 2 (неотрицательность).

Показатели эффективности при возможных вариантах кадрового распределения являются неотрицательными числами.

Предположение 3 (линейность целевой функции).

Целевая функция предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений является линейной функцией эффективности использования возможных вариантов кадрового распределения.

Из допущенного предположения целевая функция предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений является линейной функцией (функционалом) эффективности использования возможных вариантов кадрового распределения, для которого нахождение максимума является целью решения задачи.

Для сравнительной оценки изменения функционала возьмем критерий состояния преступности, используя найденные экспериментальным путем количественные оценки (веса) степени тяжести преступления[3/].

$$H_k = \frac{\left(\sum_{i=1}^{n} a_{ik} W_i + \sum_{j=1}^{m} b_{jk}\right) N_o}{\left(\sum_{i=1}^{n} a_{io} W_i + \sum_{j=1}^{m} b_{jo}\right) N_k},$$

где H_k – количественно-качественный коэффициент состояния преступности за к-й год;

$\sum_{i=1}^{n}$; $\sum_{j=1}^{m}$ – суммы величин, стоящих справа от этого символа, соответственно от $i = I$ до n и от $j = I$ до m;

a_{ik} – число преступлений i-го вида на данной территории за к-й год, сравниваемый с о-м годом, принятым за базовый;

2/ См. Л.С. Л э с д о н. Оптимизация больших систем. М., 1975.

3/ См. Ю.Д. Б л у в ш т е й н. Криминология и математика. М., 1974.

a_{io} – число преступлений за о-й базовый год;

W_i – количественная оценка "веса" i-го преступления;

b_{jk}, b_{jo} – число "невзвешенных" преступлений j-го вида за к-й год и о-й базовый год.

N_k, N_o – численность населения данного региона за к-й год и соответственно за о-й базовый год.

Математическая формулировка задачи распределения кадров УВД следующая. Требуется найти такое распределение кадров (набор величин $x_1, x_2, \ldots, x_n$), при котором критерий состояния преступности

$$H = f(x_1; x_2; \ldots; x_n)$$

достигает минимума и соблюдается ограничение по кадрам.

Имеется m_i единиц кадров, которые необходимо распределить в n_j подразделений УВД. Необходимо найти такой оптимальный план, т.е. систему величин x_{ij} показывающих, сколько m_i единиц кадров распределено в n_j подразделение, при котором

$$H = \sum_{i=1}^{M} \sum_{j=1}^{N} c_j x_{ij}$$

(где, c_j – коэффициент предпочтения целевой функции j-го подразделения), достигает минимума и соблюдается ограничение:

$$\sum_{i=1}^{M} x_{ij} = m_i \quad \text{для всех } i;$$

$$\sum_{j=1} x_{ij} = n_j \quad \text{для всех } j.$$

<u>Примечание</u>: Ограничение, накладываемое на количественные зависимости и взаимосвязи факторов, влияющих на преступность, будут выработаны с использованием экспертных оценок.

При этом должны соблюдаться условия: все $x_{ij} > 0$; целые числа $\sum_{i=1} m_i \geq \sum_{j=1} n_j$. Такая задача линейного программирования решается с помощью ЭВМ.

Таким образом, разработка математической программы оптимизации кадрового распределения в УВД с последующим

решением ее на ЭВМ представляет большой практический интерес для повышения рационального использования трудовых ресурсов в органах внутренних дел.

К ВОПРОСУ ОБ АВТОМАТИЗАЦИИ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ В НРБ

Адъюнкт старший лейтенант Д.И. Ганчовски

Научный руководитель доктор военных наук
П.Г. Мясоедов

В условиях современной научно-технической революции одной из ключевых проблем, от решения которой зависит дальнейший прогресс общества, является проблема совершенствования управления.

Одним из основных путей совершенствования управления социалистическим обществом является автоматизация информационно-управленческих процессов.

Это подтверждается конкретными разработками ученых в области социального управления. Так, академик В.М. Глушков отмечает, что уже в настоящее время объемы информации, которые необходимо переработать в процессах управления экономическими системами, превышают возможности всех людей земного шара вместе взятых.

Это показывает, как утверждает академик В.М. Глушков, что наука и практика управления встают перед необходимостью увеличения мощности самой управляющей системы и, что единственный путь решить эту задачу - увеличение производительности труда в сфере управления, что может быть достигнуто благодаря применению новых технических средств. Такими средствами сегодня являются электронно-вычислительные машины и основанные на них автоматизированные системы управления[I/].

I/ См. Актуальные проблемы управления. Под общ. ред. проф. В.Г. Шорина. М., 1972, с. 7I.

Другие авторы рассматривают необходимость применения ЭВМ как единственный путь преодоления так называемого информационного кризиса или информационного "взрыва".

"Информационный кризис" сопутствует функционированию всех подсистем современного общества. Он является следствием огромного роста объемов накапливаемой информации. "Информационный кризис" касается всех сфер общественной жизни, в том числе и деятельности органов, занимающихся борьбой с преступностью, функционирование которых связано с обработкой и использованием социальной информации (экономической, научно-технической, административной, политической и т.д.).

Выступая на всесоюзном совещании-семинаре, проходившем в 1973 г., генерал-лейтенант С.М. Крылов сказал, что последствия невиданного информационного "взрыва" не обошли стороной органы внутренних дел, происходил бурный рост различных картотек, которые не "стыкуются" с информационно-поисковой системой. Мало того, наши информационные источники крайне разобщены. Подобная разобщенность стала для нас настоящим бичом. Старые методы воздействия на оперативную обстановку, когда начальники УВД и министры порой с громадным запозданием принимали управленческие решения на основании месячной отчетности, полностью изжили себя.

Подобное состояние наблюдается и в МВД НРБ, где только в отделе оперативного учета Дирекции народной милиции существуют 16 различных типов картотек с общим объемом около 1,4 млн. карточек. В каждом окружном управлении существует свой собственный учет. Большое количество информации хранится также и в районных управлениях болгарской милиции. Данные о 6,5 млн. лиц находятся в паспортных службах милиции. Материалы на 100 тыс. осужденных хранятся в архивных фондах органов внутренних дел НРБ. О 1,5 млн. водителей и 800 тыс. транспортных средств есть информация в КАТ МВД НРБ. Охранительные и транспортные управления милиции, тюрьмы и трудовые исправительные учреждения имеют свои учеты.

Однако возможности органов болгарской милиции не позволяют эффективно обрабатывать, хранить и использовать нужную им информацию.

Общезначимость "информационного кризиса" объясняется тем, что он относится исключительно к технологическим процессам производства (сбора), передачи, обработки, хранения, поиска и выдачи информации. Эти процессы лежат в основе решения задач всякого рода, в том числе и управленческих, и принято называть их процессами информационного обеспечения.

Технологический характер "информационного кризиса" позволяет, используя возможности ЭВМ, совершенствовать информационное обеспечение решения управленческих и других задач во всех социальных организациях, в том числе и в МВД НРБ.

Операционные устройства ЭВМ могут выполнять миллионы операций в секунду. В социальных системах управления для решения обычных управленческих задач такая скорость не нужна. Эту возможность ЭВМ можно было бы использовать для решения новых задач, позволяющих качественно улучшить управление. Решить такие задачи без ЭВМ нельзя, так как для этого требуется выполнить огромное количество арифметических и логических операций.

Применение ЭВМ в органах внутренних дел НРБ должно начинаться с определения круга задач, которые будут решаться с их помощью. К числу таких задач можно отнести поиск среди лиц, состоящих на учете, данных о лицах, представляющих интерес для органов внутренних дел, по набору признаков (внешние приметы, характеристики способа совершения преступления, связи с известными лицами или с лицами, отвечающими определенным характеристикам,и т.д.).

Способность ЭВМ хранить огромное количество информации и читать эту информацию со скоростью многократно превышающей скорости чтения человека создает реальную возможность упорядочить и хранить в информационных банках ЭВМ информацию, имеющуюся в учетах и архивах органов внутренних дел НРБ, таким образом, чтобы можно было своевременно с минимальным участием человека найти все необходимые данные.

Применение современной вычислительной техники поможет решить проблему информационного обеспечения деятельности

органов внутренних дел. Однако следует подчеркнуть, что эффективное использование в таких целях ЭВМ оказывается не менее трудной задачей, чем создание этих машин. Несмотря на положительные результаты применения ЭВМ в АСУ и АИС в области управления экономическими системами, а также и в информационной деятельности, можно утверждать, что полностью возможности ЭВМ в этих системах не используются. Вот почему в настоящее время ведутся научно-прикладные и теоретические разработки проблем эффективного применения ЭВМ в конкретных социальных системах непроизводственной сферы, в том числе и в системе органов внутренних дел.

В МВД НРБ началась работа по изучению возможностей применения ЭВМ для совершенствования деятельности милиции, и в частности для решения проблем информационного обеспечения органов внутренних дел. Эта проблема сводится к решению ряда тесно взаимосвязанных организационно-правовых и системно-технических проблем применения ЭВМ в рамках единой ОАСУ МВД НРБ. Можно отметить несколько системно-технических проблем: обоснование необходимости и путей автоматизации информационного обеспечения оперативно-розыскной деятельности и расследования преступлений; выбор методологии и тактики разработки специализированной АИС органов внутренних дел НРБ; разработка структурной и функциональной основы специализированной АИС органов внутренних дел НРБ.

При разработке АИС наряду с выполнением системно-технических задач должны быть проведены организационно-правовые мероприятия (совершенствование организационной структуры информационных подразделений, рационализация потоков информации, разработка машинно-ориентированных первичных документов и т.д.).

Разработка и внедрение АИС в деятельность оперативно-розыскных и следственных органов болгарской милиции повысит эффективность борьбы органов внутренних дел с преступностью.

НАДЕЖНОСТЬ КАК СВОЙСТВО СИСТЕМ ЛЮБОЙ ПРИРОДЫ

Соискатель подполковник милиции Г.М. Мялишев

Научный руководитель кандидат юридических наук
доцент С.Е. Вицин

В последние годы в литературе по проблемам научного управления все чаще можно встретить слово "надежность". Причем надежность понимается как одно из требований, которым должны отвечать любая, в том числе и организационная система[1/] - для эффективного выполнения своих объективно обусловленных функций, и ее структура[2/], и система информации - для успешного использования ее в управлении различными социальными процессами, и в частности идеологическим процессом[3/].

К сожалению, в этих работах нет подробного объяснения понятия надежности, не даются рекомендации, как добиться, чтобы социальные системы, их структуры и информация, циркулирующая в системах, были надежными. Правда, такую попытку делает П.Н. Лебедев, посвятив проблеме надежности органа управления один из параграфов своей работы[4/].

I/ См. М а р к о М а р к о в. Социализм и управление. Пер. с болг. М., I973, с. 85.

2/ См. В.Г. В и ш н я к о в. Структура и штаты органов советского государственного управления. М., I972, с. 209.

3/ См. В.Г. А ф а н а с ь е в. Социальная информация и управление обществом. М., I975, с. 88; Г.Т. Ж у р а в л е в. Социальная информация и управление идеологическим процессом. М., I973, с. I36-I37.

4/ См. П.Н. Л е б е д е в. Очерки теории социального управления. Л., I976, с. II0-II3.

Может сложиться впечатление, что начинающееся активное употребление понятия "надежность" - не более как дань очередной моде, увлечение терминологической новинкой. Однако это далеко не так. По существу, в этом проявляются интегративные тенденции современной науки, которые привели к появлению многих новых общенаучных понятий.

Что же такое надежность? В словарях русского языка сказано, что это слово является производным от слова "надежный", т.е. внушающий доверие, верный, прочный.

Однако в технике надежность имеет определенное и точное значение и даже разработана ее теория, основанная на теории вероятностей и математической статистике.

В самом общем виде и очень кратко надежность в технике определяется как способность технической системы не отказывать в работе. Если система работает хорошо и всегда готова выполнять те функции, для которых она предназначена, то такую систему называют надежной.

Надежность технической системы зависит от надежности ее элементов. Существуют точные математические зависимости между надежностью любой самой сложной системы и надежностью ее элементов. Мерой надежности системы является интенсивность отказов. Количественно надежность выражается вероятностью безотказной работы системы в течение определенного времени в расчетных условиях эксплуатации[5].

Большинство ученых теорию надежности связывают со стремительным техническим прогрессом, который наблюдался в конце сороковых - начале пятидесятых годов нашего столетия. Однако "проблема надежности является далеко не новой, и там, где практические потребности человека выдвигали ее, она находила более или менее разумное решение на уровне технических возможностей и знаний, которыми характеризовался данный период"[6].

5/ См. И. Б а з о в с к и й. Надежность. Теория и практика. Пер. с англ. М., 1965, с. 15-18.

6/ А.Л. Р а й к и н. Элементы теории надежности для проектирования технических систем. М., 1976, с. 3.

Развивая эту мысль, можно предположить, что проблема надежности встала перед человеком тогда, когда он начал заниматься трудом и приспосабливать предметы природы в качестве орудий труда, а затем изготавливать из них орудия охоты и рыболовства. Именно в этот период человек путем "проб и ошибок" находил и подбирал более надежные орудия труда, изготавливал более надежные приспособления.

В дальнейшем проблема надежности вставала перед человеком при изготовлении оружия, посуды, сохи, строительстве жилищ, крепостей, колесниц, мостов, различных орудий и т.п. И чем сложнее было творение рук человека, тем труднее становилось сделать его надежным, т.е. способным безотказно выполнять предназначенные ему функции в определенных условиях за какое-то время.

Таким образом, искать свойство надежности можно лишь в тех системах, на которые возложены какие-либо функции. Видимо, груда камней не выполняет никаких функций, поэтому говорить о надежности ее не имеет смысла. Но если камни сваливаются для перекрытия водяного потока, то они уже выполняют функцию плотины - поднимать на определенный уровень воду. Такая груда камней уже должна обладать свойством надежности, и чем выше уровень надежности, тем с большей вероятностью можно утверждать, что груда камней - плотина не рассыплется в течение определенного времени и будет выполнять необходимую для человека функцию.

Поскольку человек сам создает предметы "второй природы", он может менять их свойства по своему усмотрению и, конечно же, всегда стремится сделать их надежными, способными длительное время служить безотказно. Развитие техники в нашем веке, колоссальное усложнение ее и тех функций, которые выполняют отдельные виды технических систем, появление объективных значительных ограничений на вес и габариты заставили инженерную мысль разработать теорию надежности. В нее вошли определенные принципы надежности технических систем, методы ее количественной оценки и способы, повышающие ее уровень при проектировании, производстве и эксплуатации технических систем. Как уже говорилось выше, основой для теории надежности послужили теория вероятностей и математическая статистика.

Изучая свое окружение, человечество пришло к интересному выводу о том, что свойство надежности присуще и живым системам (организмам), в том числе и человеку. Проблемам надежности живых организмов посвящено большое количество работ. Так, данные о надежности мозга, нервной системы мы можем найти в работах У.Р. Эшби, Дж. фон Неймана, У.С.Мак-Каллона, а также советских ученых А.Б. Когана, Э.А. Асратяна, П.В. Симонова, В.П. Подачина и др. Интересные мысли о надежности живых систем высказал И.И. Шмальгаузен 7/.

Однако, если надежность технических систем зависит от надежности ее элементов, то для биологических систем это не характерно: даже самые высоконадежные живые системы состоят из огромного количества менее надежных взаимодействующих частей. Например, доказано, что надежность работы человеческого организма гораздо выше, чем надежность каждого из его органов 8/.

Понятия, используемые в теории надежности, находят широкое применение в биологии. Например, некоторые ученые полагают, что в живых организмах преобладает "теплое" резервирование, при котором функционируют все элементы, но с меньшей нагрузкой, и выход из строя некоторых из них приводит к более активной деятельности оставшихся 9/.

Технические науки используют данные биологии, чтобы найти наиболее эффективные и радикальные пути повышения надежности технических систем. В свою очередь биология, как отмечает А.К. Астафьев, "стремится приложить методы надежности к исследованию жизненных процессов, раскрыть формы и способы обеспечения надежности живых систем. Описание биологических процессов языком техники, синтез понятий

7/ См. И.И. Шмальгаузен. Интеграция биологических систем и их регуляция. - "Бюллетень Московского общества испытателей природы. Отдел биологический", 1961, т. 66, вып. 2.

8/ См. А.И. Берг. Кибернетика и надежность. М., 1963, с. 62.

9/ См. В.И. Свиридов, Г.Б. Миньковский. Надежность живой природы. - "Природа", 1962, № 7, с. 12.

техники, биологии, философии позволяет найти путь к глубокой интеграции технических и естественных наук"[10].

Необходимо отметить, что хотя в биологии и исходят из определения надежности, принятого для технических систем, все же точное количественное описание и математическое моделирование надежности живых систем пока затруднительно, так как они очень сложны и изменчивы[11]. Правда, ученые пытаются количественно выразить, например, "степень надежности нервной системы". И вот что обнаружили: при перерезке 90 процентов нервных путей спинного мозга, проводящих различные виды чувствительности, не наблюдается существенных изменений соответствующих функций"[12].

Понятием "надежность" оперируют в своих исследованиях и психологи. Дело в том, что "надежность работы системы "человек и машина" зависит не только от надежности ее технической подсистемы, но и от надежности второй ее "подсистемы" - человека"[13]. Интересную мысль по этому поводу высказал советский психолог Б.Ф. Ломов: "Существует необоснованное предположение, что человек работает со стопроцентной надежностью. Но в действительности это далеко не так. Ведь в это время человек может отвлекаться, допускать ошибки, при длительной напряженной работе наступает утомление. В некоторых исследованиях показано, что даже при выполнении сравнительно простых операций (а возможно, прежде всего простых, т.е. неинтересных) человек допускает ошибки. По данным статистики, ненадежность работы человека в некоторых сложных системах управления составляет до 50 процентов ненадежности всей системы"[14].

10/ А.К. Астафьев. Надежность живых систем. - "Вопросы философии", 1967, № 6, с. 122.

11/ См. там же.

12/ В.П. Подачин. Возможности нашего организма. - "Здоровье", 1976, № 5, с. 15.

13/ А.А. Красновский и Л.Г. Ткаченко. Этажи надежности. М., 1971, с. 116.

14/ Б.Ф. Ломов. Человек в системах управления. М., "Знание", 1967, с. 19.

Чтобы снизить количество ошибок, допускаемых человеком, и соответственно сохранить общую надежность системы "человек и машина" на необходимом уровне психологи оценивают изменения психофизиологического состояния человека-оператора. Ведь если точно определить состояние человека, находясь в котором он чаще всего допускает ошибки, то можно принять меры против снижения надежности всей системы. Например, как-то повлиять на человека и вывести его из нежелательного состояния или вовремя заменить его другим оператором[15/].

Таким образом, понятие "надежность" хорошо знакомо ученым-конструкторам технических систем, биологам, физиологам, психологам, специалистам в области кибернетики, т.е. его можно отнести к типу понятий, общих для всех частных наук[16/], в том числе, как уже отмечалось в начале статьи, и науки управления. Но, видимо, недостаточно только оперировать этим понятием в науке управления, надо попытаться применить методы теории надежности в управлении социальными системами.

Нет сомнения, что, войдя в понятийный аппарат науки управления, понятие "надежность" изменится и будет действовать в ней в новом варианте, так как "процесс переноса знания из одной области науки в другую не проходит бесследно и для самого общего понятия - оно, расширяя свою предметную область, существенно углубляет содержание, расщепляется на ряд своих специфических форм"[17/].

Очевидно, для того чтобы "перенести" понятие из одной области науки в другую, необходимо найти в объектах, изучаемых этой наукой, те свойства, которые раскрывают вновь вводимое понятие. Поэтому возникает вопрос: обладают ли специальные системы - объекты науки управления - свойством надежности?

I5/ См. А.А. Красновский и Л.Г. Ткаченко. Этажи надежности. М., 1971, с. I20-I2I.

I6/ См. В.С. Готт и А.Д. Урсул. Общенаучные понятия и их роль в познании. М., 1975, с. 24.

I7/ См. там же.

Во-первых, как уже отмечалось выше, свойство надежности присуще тем системам, на которые возложено выполнение каких-либо функций. К таким системам, без сомнения, относятся и социальные системы.

Во-вторых, и человек, и технические системы являются компонентами социальных систем: технические системы - через деятельность человека, а сам человек в силу того, что "он способен трудиться, мыслить и говорить, производить орудия труда и добывать при их помощи средства к жизни, вступать в определенные социальные отношения и тем самым образовывать социальные коллективы различной степени сложности и организации"[18].

Но компоненты социальной системы - человек и техника- обладают свойством надежности. А природа системы, ее особенности, свойства зависят от внутренней природы образующих ее частей. Поэтому в определенном смысле свойства системы можно рассматривать как сумму соответстсвующих свойств ее частей[19].

Совершенно очевидно, что, чем выше интенсивность отказов,т.е. утраты работоспособности у человека или технической системы, тем хуже функционирует социальная система, элементами которой они являются. Другими словами, социальная система тоже снижает свою работоспособность и не выполняет полностью свои функции, а это и есть не что иное, как ухудшение показателей надежности.

Таким образом, социальные системы, в том числе и система органов внутренних дел, должны отвечать не только таким требованиям,как детерминированность элементов системы, динамичность системы, наличие в системе управляющего параметра, наличие в системе усилительного свойства и наличие в системе минимум одной обратной связи[20], но и требованию необходимого уровня надежности.

I8/ В.Г. А ф а н а с ь е в. Человек в системах управления. М., I975, с. I5.

I9/ См. В.Г. А ф а н а с ь е в. Проблема целостности в философии и биологии. М., I964, с. I2-I3.

20/ См. Г.А. Т у м а н о в. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. М., I97I, с. 98.

Надежность социальных систем можно в общем виде определить как свойство системы эффективно выполнять заданные объективно обусловленные функции в период своего существования при определенных условиях.

В теории надежности существует принцип: надежность сложной системы зависит от надежности ее элементов, и имеется определенная математическая зависимость между надежностью самой сложной системы и надежностью ее элементов. Рассматривая отказ элементов системы как событие, заключающееся в нарушении его работоспособности, можно предположить, что для социальных систем, например для органов внутренних дел, эти отказы будут заключаться в нарушении работоспособности ее сотрудников, так как они не обладают стопроцентной функциональной надежностью.

К отказам элементов социальных систем (сотрудников) можно отнести выход их из системы (увольнение по разным причинам); уход в различные отпуска, временную нетрудоспособность; нарушение служебной дисциплины; неудовлетворительное выполнение своих функциональных обязанностей, в том числе из-за низкой профессиональной подготовленности и т.п.

Большинство из перечисленных отказов подлежит учету. Поэтому, используя меру надежности (частоту отказов элементов за определенный период функционирования системы), статистические методы и вероятностные расчеты, можно в принципе получить приблизительную количественную оценку надежности системы органов внутренних дел.

Не вызывает сомнения то, что интенсивность отказов элементов (сотрудников) системы органов внутренних дел (в виде увольнения) будет различной в зависимости от стажа их работы. Так, у группы сотрудников, стаж работы которых исчисляется до трех лет, интенсивность отказов должна быть довольно высокой, затем по мере увеличения стажа работы она будет снижаться и стабилизироваться. Но с приближением стажа к 25 годам и более интенсивность отказов начнет возрастать.

Для подтверждения этого предположения были проанализированы карточки на сотрудников системы органов внутренних

дел Красноярского края, уволенных в 1975 г. Анализ показал, что из числа сотрудников, имеющих стаж работы до 3 лет, уволилась 13,6%; от 3 до 5 лет - 12,3%; от 5 до 15 лет - 5%; от 15 до 25 лет - 4,8%; свыше 25 лет - 29,6%.

На основе полученных данных можно построить кривую интенсивности отказов элементов (сотрудников) в зависимости от их стажа работы.

Интересно отметить, что подобные кривые характеризуют интенсивность отказов элементов технических систем и биологических систем (например, смертность живых организмов). Такое проявление изоморфизма - это еще одно подтверждение того, что свойством надежности обладают не только живые и технические системы, но и социальные.

Для социальных систем характерно наличие в них опытных кадров, зрелых сотрудников со средним стажем работы и молодых, стаж работы которых исчисляется двумя-тремя годами[21/].

Предполагается, что в дальнейшем, когда станет возможным количественное измерение надежности социальных систем, можно будет определять оптимальную структуру кадров по стажу работы, т.е. организовывать такую систему, в которой количество отказов ее элементов будет минимальным.

В случае невозможности построения оптимальной структуры кадров системы по стажу работы можно будет путем сознательного и целенаправленного использования методов теории надежности (резервирования, совершенствования организационной структуры системы, улучшения качества кадров и контроля) и широкого внедрения в трудовые процессы технических средств повышать уровень надежности системы и тем самым создавать условия для более эффективного ее функционирования.

21/ Разумеется, характеристики надежности элементов системы не ограничиваются стажем работы. К ним относятся и уровень образования, и квалификация, и др. Характеристика в виде стажа работы взята для наглядности.

В целом же проблема надежности применительно к социальным системам, в частности, к различным частям государственного аппарата, нуждается в глубоком теоретическом исследовании, на основе которого возможна разработка и прикладных аспектов этой проблемы. Вероятно, при этом исследовании многое можно будет позаимствовать из существующей для технических систем теории надежности, так как "автомат, человек и общество имеют совершенно различную природу, но каждый из них представляет сложно организованную систему, некоторые процессы функционирования которой имеют количественную тождественность между собой"[22].

22/ Д.А. К е р и м о в. Свобода, право и законность в социалистическом обществе. М., 1960, с. 206.

СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ ПО ЖАЛОБАМ

Адъюнкт капитан внутренней службы
М.Г. Дебольский

Научный руководитель доктор психологических наук
профессор А.И. Китов

В свете задач, поставленных ХХУ съездом КПСС, органы внутренних дел рассматривают работу с предложениями, заявлениями, жалобами граждан как важное направление своей деятельности, активно влияющее на укрепление законности и правопорядка[I/].

Высокая культура все больше становится нормой в деятельности каждого сотрудника органов внутренних дел. Вместе с тем в различные государственные и партийные органы еще продолжают поступать жалобы, в которых нередко содержатся справедливые нарекания на деятельность органов внутренних дел. Выступая на собрании партийного актива Академии, Министр внутренних дел СССР Н.А. Щелоков указывал, что органы внутренних дел должны объявить настоящую войну хамству, грубости, бестактности, произволу не только потому, что они не соответствуют социальному климату в нашей стране, культурному уровню населения, но и потому, что это подрывает авторитет милиции, зачеркивает усилия по предупреждению правонарушений[2/].

I/ См. Материалы ХХУ съезда КПСС. М., 1976, с. 66-67; постановление Центрального Комитета КПСС "О дальнейшем совершенствовании работы с письмами трудящихся в свете решений ХХУ съезда КПСС". - "Коммунист", № 8, 1976, с. 5.

2/ См. "ХХУ съезд КПСС и задачи коммунистов Академии". - "За кадры", 16 апреля 1976 г.

Успех борьбы с этими явлениями в значительной мере зависит от всестороннего анализа жалоб и принятия по ним обоснованных решений.

Как известно, жалобы зачастую свидетельствуют о наших недостатках в работе. Однако, как отмечает А.И. Китов, то, что обычно воспринимается нами как "недостатки", по которым надо принимать меры, в психологическом плане выступает как источник информации о тех трудностях, с которыми встречаются сотрудники органов внутренних дел. А эти трудности для психологической науки являются верным показателем структуры деятельности органов внутренних дел, прежде всего ее "человеческих компонентов"3/. В психологическом отношении специфика жалоб, как одного из источников информации, прежде всего состоит в том, что в ней содержится не только предметная информация (сведения о конкретных фактах, событиях), но и эмоционально-оценочная информация, в которой отражается отношение автора жалобы к описываемым событиям, или по терминологии советского психолога А.Н. Леонтьева, личностный смысл для субъекта4/. За жалобой всегда стоит конкретная личность (группа) со свойственными только ей психологическими особенностями: социальными установками, интересами, мировоззрением, отношением к органам внутренних дел. И все это прямо или косвенно проявляется в тексте жалобы. Вот почему руководитель, принимающий решение по жалобе, должен ознакомиться не только с ее содержанием, материалами проверки, но и понять автора, его переживания, отношение общественного мнения к событиям, изложенным в жалобе, т.е. учесть такую информацию, которая не представлена в явном виде.

Анализ жалобы призван расшифровать ее "подтекст", выявить не только то, что человек написал, но и то, "что он хотел или имел в виду сказать, т.е. мотив и цель речи, оп-

---

3/ См. А.И. К и т о в. Психология управления. Раздел II. М., 1976, с. 160.

4/ См. А.Н. Л е о н т ь е в. Проблемы развития психики. М., 1972, с. 292.

ределяющие ее внутренний смысл"[5]. От мотивов необходимо отличать мотивировку, т.е. объяснение автором жалобы причин, которые его побуждают к написанию жалобы. Мотивировка легко обнаруживается в тексте жалобы, но она далеко не всегда совпадает с подлинными мотивами. Последние не всегда осознаются самим автором, а когда осознаются, тогда могут умышленно им искажаться.

Обращаясь с жалобой, ее автор ставит своей целью определенным образом воздействовать на адресат, чтобы вызвать у последнего желательную реакцию. Для этого применяются специфические приемы. Их выделение и психологический анализ позволяет руководителю диагностировать личность автора, мотивы, которые побудили его к написанию жалобы, степень достоверности фактов и т.д.

Одним из таких приемов является искажение причинно-следственных отношений. Суть его заключается в том, что автор приводит в жалобе два или более реально имевших место факта, между которыми он устанавливает отношения "причины" и "следствия", которых в действительности нет. В данном случае проявляется психологический феномен, который, как отмечает А.И. Китов, состоит в том, что логика обыденного сознания, в силу поверхностного анализа явлений, имеет тенденцию к отождествлению понятий "после этого" и "вследствие этого"[6]. Искажение причинно-следственных отношений между событиями может происходить неосознанно, в силу личностных особенностей восприятия социальных объектов: ранее сложившихся социальных установок, стереотипов мышления, прежнего опыта работы и т.п.[7] По этой причине одни и те же факты могут различно восприниматься и интерпретироваться гражданами и сотрудниками органов внутренних дел. Возможно также умышленное искажение, когда автор жалобы интер-

5/ С.Л. Рубинштейн. Проблемы общей психологии. М., "Педагогика", 1973, с. 150.

6/ А.И. Китов. Психология управления. Раздел II. М., 1976, с. 168.

7/ См. А.А. Бодалев. Формирование понятия о другом человеке как личности. Л., 1970.

претирует факты таким образом, чтобы "навязать" адресату выгодное для себя представление о событиях и "подсказать" ему соответствующее решение.

С этой целью используются такие приемы, как неполнота отображения фактов, пропуск определенной информации, переакцентирование внимания на второстепенные события, привлечение в качестве доказательств явно устаревших фактов. Анализ подобных приемов позволяет полнее представить социально-психологическую ситуацию, породившую жалобу.

Для отображения в сознании руководителя подлинной социально-психологической ситуации важное значение имеет анализ подтекста жалобы. Подтекст может быть как преднамеренным, так и непреднамеренным. К преднамеренному относятся те случаи, когда автор жалобы сознательно в нее вкладывает два смысла высказывания - один для открытой интерпретации в тексте, другой - для неявного выражения, который по каким-либо причинам не следует представлять в тексте. Непреднамеренный подтекст всегда носит неосознаваемый характер.

Подтекст может выражаться в различных формах. К их числу относятся: недоговоренность высказывания, что порождает двойственность толкования фразы; контрастность изложения событий; употребление риторических вопросов, ответы на которые содержатся в них самих; использование пословиц, притчей, жаргона, слов в переносном значении и т.д.

Анализ этих и других форм выражения подтекста показывает, что их основное назначение состоит в том, чтобы не представлять в явном виде позицию автора жалобы, его отношение к органам внутренних дел, скрыть подлинные мотивы написания жалобы. Вот почему от руководителя органов внутренних дел требуется умение оперировать с подтекстом. Его расшифровка не только способствует принятию правильных решений по жалобам, но и по замечанию А.К. Марковой, "является показателем культуры общения"8/.

8/ А.К. Маркова. Подтекст и его роль в общении. "Мышление и общение". Материалы Всесоюзного симпозиума. Алма-Ата. 1973, с. I22.

Важной психологической особенностью текста жалоб является его эмоциональная окрашенность. Это объясняется прежде всего тем обстоятельством, что излагаемые в жалобе факты связаны с жизнедеятельностью граждан, затрагивают их личные и общественные интересы, потребности, а следовательно, вызывают "пристрастность человеческого сознания"[9/]. Эта пристрастность проявляется в форме чувств, переживаний, эмоций, о которых мы судим прежде всего по оценочным заключениям авторов. Хотя оценочная информация не дает сведений о конкретных фактах, повлекших жалобу, но она позволяет понять отношение автора к этим событиям и те мотивы, которыми он руководствовался при ее написании.

В настоящее время многие авторы подчеркивают важность эмоциональной стороны общения. Так, например, исследование Р. Бейлза показывает, что при решении конкретной проблемы всего лишь 56% действий относится непосредственно к ее решению, а 44% действий относится к выражению эмоций и тем самым к выражению отношения к предмету и партнерам по общению[10/].

Если проанализировать жалобы по соотношению в них предметной и эмоционально-оценочной информации, то мы обнаружим такие жалобы, в которых содержится большинство информации эмоционально-оценочного характера. Это свидетельствует о большой эмоциональной напряженности многих авторов в момент написания жалоб. Одной из причин этого является то обстоятельство, что жалобы часто пишутся непосредственно после событий, которые послужили для них основанием. В этот момент автор, если он был непосредственным участником событий, еще остро переживает случившееся, порой продолжает находиться в состоянии аффекта. В таких ситуациях, как известно, имеет место эффект "сужения сознания", рационально-логические компоненты сознания теряют свою силу. Это в свою очередь объясняет тот факт, что эмоционально-оценочная информация обладает гораздо меньшей степенью достоверности, чем предметная.

9/ А.Н. Леонтьев. Деятельность. Сознание. Личность. М., 1975, с. 153.

10/ См. R.F.Bales. How people Interact in conferenses. Sci. Amer. 1955, № 3, vol. 192.

Эмоциональная окраска может быть также в жалобах, написанных авторами с ярко выраженной эмоциональной памятью. Если даже проходит значительный период времени после описываемых событий, автор как бы вновь их переживает.

Анализ показывает, что с ярко выраженной эмоциональной окраской часто бывают жалобы не только непосредственных участников описываемых событий, но и их родственников. Эти жалобы являются менее достоверными. Объясняется это не столько умыслом, как тем, что в данном случае авторы черпают информацию от своих близких, которые умалчивают о многих фактах, которые могут как-то их скомпрометировать у родственников. Родственники также имеют тенденцию к оправданию поступков своих близких и представлению желаемых фактов за действительные. Поэтому при анализе жалоб необходимо обращать внимание: во-первых, на отношение автора к описываемым событиям, в какой мере эти события затрагивают его личные интересы; во-вторых, какой интервал времени прошел между имевшими место событиями, описанными в жалобе, и ее написанием.

Эмоциональная окраска текста жалобы достигается различными методами. Во-первых, употреблением таких слов и фраз, значения которых, независимо от конкретной ситуации, ассоциируют в нашем сознании жизненно выработанные представления. Уже взятые сами по себе, эти фразы не только ассоциируют в нашем сознании привычные образы, но и вызывают у самого адресата определенное эмоциональное отношение.

Во-вторых, эмоциональная окраска жалоб достигается в том случае, если они выражаются не в распространенной форме письма, а в форме телеграммы[11/]. Такие жалобы как бы подчеркивают важность излагаемых событий, требуют незамедлительной проверки. Однако практика показывает, что сам факт направления жалоб в форме телеграммы еще не дает гарантии их достоверности.

11/ В настоящей статье рассматриваются только жалобы, поданные в письменной форме.

В-третьих, эмоциональная окраска достигается передачей психических состояний, чувств, испытываемых человеком.

Можно выделить следующие психические состояния и чувства, наиболее часто выражающиеся в жалобах осужденных и их родственников:

- недовольство и возмущение действиями или бездействием администрации - "они не имеют права так обращаться со мной, они нарушают советскую законность", "я требую прекратить произвол и издевательства над моим отцом", "что на Вас управы нет?!";

- обида - "слезы обиды захлестывали меня", "я долго не мог уснуть, даже слезы появились на глазах";

- страдание - "муж находится в тяжелом состоянии", "у меня заболевание печени и поджелудочной железы,... это вызывает у меня мучительные боли", "как тяжело терпеть все оскорбления и издевательства";

- фрустрация - психическое состояние, возникающее у человека при столкновении с какими-либо непреодолимыми препятствиями на пути к определенной цели. Но необходимо особо подчеркнуть, что эти препятствия в действительности чаще выступают не как реальные, а как воображаемые, субъективно кажущиеся. Фрустрация может выражаться в различных формах: агрессии как на окружающих, так и на себя, например, "так долго длиться не может, всему бывает предел", "доводят до самоубийства, на грани которого я нахожусь", "мое терпение истощилось и может кто-то поплатиться жизнью", "готов покончить жизнь самоубийством" и т.п.;

- депрессивные состояния, характеризующиеся чувством бессилия, отчаяния, неуверенностью в себе и т.п. Так например, "над ним нависла смерть", "я страшно напугана", "я потерял веру в людей и надежду на будущее", "я нахожусь в яме, в которую залез по самые уши", "бездарно проживаю годы, живу как животное" и т.п. Поэтому написание жалоб является своеобразной формой разрядки психического состояния.

Однако необходимо иметь в виду, что эмоциональная окраска жалоб не всегда носит естественный характер. Во многих случаях авторы жалоб сознательно прибегают к эмоцио-

нальной форме изложения событий, преследуя цель вызвать соответствующие чувства у адресата и добиться удовлетворяющих их решений.

Эмоциональная окраска жалоб дополняется высокой степенью конструктивных суждений. Так например, "убедительно прошу", "помогите нам", "прошу незамедлительно разобраться", "требую выслать комиссию", "помогите же мне последний раз", "очень, очень прошу!" и т.п.

От сотрудников органов внутренних дел, анализирующих жалобы, требуется умение понять внутренний мир авторов, их ожидания. Только с учетом этого обстоятельства, принимаемые по жалобам решения будут носить не просто формальный характер, а прежде всего иметь воспитательные последствия, повышать престиж органов внутренних дел среди населения.

Во многих исследованиях зарубежных и советских психологов показана зависимость эффективности восприятия информации от степени привлекательности и степени понимания ее для партнера по общению. Однако есть все основания полагать, что эффективность восприятия жалоб руководителем и принятие по ним соответствующих решений, определяется не степенью привлекательности этой информации, не эмоциональной окрашенностью, а прежде всего ее содержанием и чувством долга, ответственностью руководителя, вытекающих из его социального положения. Выдвинув это положение в качестве гипотезы, нами был проведен следующий небольшой эксперимент. На материалах реальных жалоб были составлены два экспериментальных текста. Они предъявлялись двум группам испытуемых (I7 иI9 человек), перед которыми ставилась задача: проанализировать жалобу, материалы повторной проверки и принять соответствующее решение. Решение необходимо было мотивировать.

Предметная информация (объект, цели, условия) в обеих текстах была одинаковой. Она сводилась к следующему содержанию. Осужденный жаловался, что его водворили в штрафной изолятор за то, что на его рабочем месте нашли бутылку водки. Повторная проверка, материалы которой впоследствии пре-

доставлялись испытуемым, показала, что осужденному действительно подложили водку другие осужденные, с которыми он находился в ссоре.

Эмоционально-оценочные суждения в текстах обеих жалоб различались.

Приводим их в сокращенном виде:

Первый текст: "Мне не поверили, что водка не моя, так как раньше я действительно употреблял спиртные напитки, допускал другие нарушения режима. Однако уже более года как я дал слово жене, что буду вести себя положительно и вот теперь не знаю как быть. Для меня не страшно то, что я должен отсидеть в штрафном изоляторе, а страшно то, что теперь меня не освободят на стройки народного хозяйства. Прошу Вас еще раз проверить обоснованность моего наказания и вынести справедливое решение, так как от этого зависит моя дальнейшая жизнь".

Второй текст: "Когда нас, осужденных наказывают справедливо, то я могу обижаться только на себя, но когда фабрикуют грязное дельце, стараются из-за старых детских грешков довести человека до эпилепсии, волна обиды захлестывает в такой момент, ожесточает, вызывает ненависть не только к "воспитателям", но и ко всем людям.

Я уже год не допускал ни единого нарушения режима, так как обещал своей жене, что освобожусь на стройки народного хозяйства. Теперь вижу, что здесь все делается для того, чтобы не освобождать осужденных раньше, но и добавлять им новый срок.

Как не стыдно поднимать руку на беззащитного, наказывать ни за что, опираясь на силу власти.

Я обращаюсь к Вам не как нищий с протянутой рукой, а как человек к человеку и требую тщательного повторного расследования этого дела".

Не взирая на существенные различия в эмоционально-оценочных суждениях между текстами жалоб, все испытуемые обеих групп приняли решение - отменить взыскание. Этот ре-

зультат подтверждает гипотезу о том, что на принятие решения оказывает влияние прежде всего не эмоциональная окраска жалобы, а ее содержание и чувство долга, ответственности руководителя за принимаемое решение.

Однако было бы ошибкой полагать, что эмоционально-оценочные суждения совершенно не учитываются испытуемыми.

Если в первой группе все испытуемые, отменив взыскание, предлагали встретиться с осужденным и признать свою ошибку, извиниться в доступной форме и т.п., то во второй группе четыре человека помимо этого предлагали усилить с осужденным воспитательную работу, убедить его в ошибочности своих выводов и т.п., а один человек даже указал, что ранее наложенное взыскание надо отменить, но наказать осужденного за то, что жалоба носит клеветнический характер.

То обстоятельство, что у I4 испытуемых второй группы принятое решение практически не отличалось от решений испытуемых первой группы, у которых эмоционально-оценочные суждения носили другую направленность (назовем условно положительную), свидетельствует о недостаточной психологической подготовленности испытуемых, что снижает эффективность принимаемых решений. Поэтому подготовка сотрудников органов внутренних дел, в функциональные обязанности которых входит анализ жалоб и принятие по ним решений, должна включать психологический анализ текста.

В процессе принятия решений по жалобам руководитель органов внутренних дел должен заботиться не только о том, чтобы решения были формально правильными (не противоречили законам, нормативным актам), но и учитывать психологические особенности их восприятия сотрудниками и автором жалобы.

ПСИХОЛОГО-ПЕДАГОГИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МАЛЫХ ГРУПП ТРУДНОВОСПИТУЕМЫХ ПОДРОСТКОВ

Соискатель старший лейтенант милиции Г.М. Истомина

Научный руководитель действительный член Академии педагогических наук СССР профессор А.В. Петровский

В последние годы все больше педагогов и психологов изучают поведение подростков в формальных и неформальных группах. Это объясняется желанием проникнуть во внутренний мир детей, познать их потребности, стремления, интересы; понять их взаимоотношения и взаимовлияние, чтобы найти пути воздействия на формирование личности ребенка и возможность со знанием дела управлять процессом воспитания и перевоспитания.

Исследования психологии подростков проводятся и в органах внутренних дел. Успешное решение проблем охраны общественного порядка и борьбы с преступностью требует тщательного изучения неформальных групп с ассоциальной направленностью, мотивов объединения в группы, особенностей поведения.

Для выявления психолого-педагогических особенностей трудновоспитуемых мы изучали: 28 подростков, объединенных в I0 неформальных групп, совершивших групповые преступления; 98 несовершеннолетних, совершивших преступления; 237 несовершеннолетних-правонарушителей, состоящих на учете в детских комнатах милиции, объединенных в 83 неформальные группы по месту жительства. Проведено анкетирование I20 несовершеннолетних, состоящих на учете в детских комнатах милиции. Исследование охватило также 222 родителя, дети которых не совершали правонарушений и 220 родителей, дети которых совершали правонарушения и преступления. В качестве методов исследования применялись: изучение документов детских комнат милиции (групповые профилактические дела, учет-

ные карточки на подростков, состоящих на учете в детской комнате милиции, списочные учеты неформальных групп), беседы с членами групп и их родителями. Анализировалась статистическая отчетность детских комнат милиции. Широко использовались наблюдения, которые проводились по месту жительства подростков, в детских комнатах милиции, в комнатах школьника. Использовался метод обобщения независимых характеристик, применялись анкеты и интервью.

На основе полученных материалов были выявлены некоторые условия, способствующие формированию неформальных групп с отрицательной направленностью.

Как видно из материалов, в неофициальные группы асоциальной направленности, которые формируются по месту жительства, подростков объединяют; непризнанность в классном или трудовом коллективе, неуспеваемость, второгодничество, ненормальное сложившиеся отношения с учителями или с родителями, неблагополучная обстановка в семье, отсутствие одного из родителей, безнадзорность и т.д. Ранее проводившиеся исследования (Я.Л. Коломинский, А.Ф. Никитин, М.А. Алемаскин и др.) показали, что большинство трудновоспитуемых подростков находится в изолированном положении в системе личных взаимоотношений в коллективе класса. Они не пользуются симпатиями товарищей, с ними не контактирует основная масса учащихся класса. Подросток тяжело переживает непризнанность коллективом. Для него мнение коллектива, в котором он находится, важнее мнения взрослых (учителей и родителей). Не всегда подростки признаются в этом даже самим себе.

Чтобы утвердить себя в коллективе, одни дети пытаются услуживать, заискивать перед теми подростками, которые пользуются авторитетом в классе, на производстве. Другие – стараются любыми способами обратить на себя внимание товарищей по классу, по работе: смешат окружающих, хвастаются выдуманными смелыми поступками, сочиняют истории, в которых играют главную роль. Все это направлено на поднятие интереса к себе в глазах коллектива. В обоих случаях, если не будет грамотного педагогического вмешательства, развитие подростка пойдет по нравственно ущербному пути. Если

такие подростки не самоутвердятся в классе, в школе, на работе, то они стремятся это сделать в других коллективах: спортивных и музыкальных школах, станциях юных техников, спортивных секциях и технических кружках Домов пионеров и т.п. Но значительная часть трудновоспитуемых подростков приходят, как правило, в дворовые малые группы с отрицательной направленностью, где стараются найти и находят признание. Отверженный или изолированный в нормальном коллективе подросток в группе трудновоспитуемых может приобрести популярность.

Ослаблению связи трудновоспитуемых подростков с коллективом класса способствует неуспеваемость, которая притупляет и в конечном итоге ликвидирует интерес к учебе. Неуспевающий ученик чувствует себя в классном коллективе чужим. Как замечает А.Ф. Никитин, трудные подростки не владеют в своем подавляющем большинстве средствами и способами учебной и общественной деятельности, у них не развиты направленное внимание, прилежание, навыки самостоятельной работы, организационные умения и навыки. Такому ученику трудно, а вернее, невозможно превзойти своих сверстников в знаниях общеобразовательных наук, победить в математическом конкурсе, шахматно-шашечном турнире, а вот достичь успехов в драках, превзойти товарищей в применении нецензурной брани и других антиобщественных проявлениях трудновоспитуемому подростку не стоит труда. Здесь ему самоутверждение, хотя и ложное, но удается.

Одной из причин прихода подростка в группу трудновоспитуемых является его преждевременный уход из школы, к чему обычно приводят ошибки учителей. Конфликтное отношение учащегося к учителю нередко вызывает антипатию к его предмету. Подросток избегает учителя, пропускает его уроки, получает отрицательные оценки, теряет интерес к учебе. Из 120 опрошенных несовершеннолетних правонарушителей, состоящих на учете в детских комнатах милиции, 97 - объяснили свое нежелание посещать школу сложившимися нездоровыми отношениями с учителями. При таких взаимоотношениях учитель не может целенаправленно воздействовать на формирование личности подростка. Трудный подросток не видит в учителе

друга, старшего товарища, их нередко разделяет психологический барьер, который учитель не считает нужным преодолеть.

Часто в погоне за отличными показателями в работе, за повышенным процентом успевающих, удовлетворительные оценки ставятся учащимся, не имеющим знаний по данному предмету. Учебный материал день ото дня усложняется, а твердых знаний, на которых должны основываться последующие знания, у таких ребят нет. В старших классах повышаются требования, поэтому ученик начинает видеть безысходность своего положения, теряет интерес к учебе и оставляет школу. Из 62 несовершеннолетних правонарушителей, ушедших из школы в профтехучилища и на предприятия, не окончив 8 классов, 38 - объясняют свой уход отсутствием знаний по нескольким предметам, 9 - по двум предметам, хотя их переводили из класса в класс с удовлетворительными отметками. Многие из этих подростков, окончив 6-7 классов, имеют уровень развития младших школьников. Оказавшись вне школьного коллектива, несовершеннолетний входит в неформальные группы асоциальной направленности, которые формируются по месту жительства.

Заниженные требования к подросткам порождают у них привычку к легкому труду, которая становится устойчивой чертой характера, сопровождающей человека на протяжении всей его жизни. Став совершеннолетним, такой человек часто меняет места работы, к труду относится недобросовестно. Сформировавшаяся привычка удовлетворять свои потребности при помощи легкого труда приводит к совершению краж, грабежей, разбоев и т.д.

Анализ педагогической практики показывает, что в школах к трудновоспитуемым подросткам относятся недоброжелательно. Школы стараются от них освободиться, когда предоставляется такая возможность. Это, вероятно, сказано с тем, что перевоспитание трудновоспитуемого подростка требует много времени и сил, а результаты не всегда бывают положительные. Анализ данных, полученных при изучении учащихся одного профтехучилища Тулы, которыми совершается

наибольшее количество групповых правонарушений и преступлений, показал, что из 288 учащихся 60% - в школе не успевали, 6% - были оставлены на второй год, I7,3% - в школе плохо себя вели, II,I% - состояли на учете в детской комнате милиции, 2I,I% - не окончили восьми классов и только четыре человека закончили десять классов. Приблизительно такие же данные характеризуют и работающих подростков. Это подтверждает то обстоятельство, что школы стараются освободиться от трудновоспитуемых подростков. Для подростка переход из школьного коллектива в производственный или коллектив профтехучилища не всегда проходит бесследно. Они, как правило, не находят себя в новых коллективах. Педагогическая неподготовленность руководителей рабочих коллективов и мастеров профессионально-технических училищ увеличивает вероятность выхода несовершеннолетнего из-под воспитательного влияния. Таким образом, ослабление или разрушение социальных связей со школой приводит подростка в неформальные группы с асоциальной направленностью.

Немаловажную роль в порождении условий, способствующих объединению несовершеннолетних в группы с отрицательной направленностью,играет низкий уровень внешкольной воспитательной работы в некоторых микрорайонах, отсутствие продуманной организации свободного времени подростков. Нами исследовалась занятость в свободное время не только подростков, участвовавших в групповых преступлениях, но и несовершеннолетних, совершивших преступление. Из 98 опрошенных несовершеннолетних правонарушителей только 7 были записаны в библиотеках, 23 - были по одному разу в театре, 48- совсем не посещали театр, 5 - читали художественную литературу и то не систематически, 4-читали газеты (статьи на бытовые темы, на темы морали). Только шестеро подростков были заняты в кружках и спортивных секциях в школах и по месту жительства, трое имели общественные поручения, которые носили формальный характер.

Особенно большой удельный вес правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, приходится на предвыходные, выходные и каникулярные дни, когда у подростков остается

много свободного времени. В субботние и воскресные дни несовершеннолетними совершается 48,1% правонарушений и около 50% преступлений. Но именно в эти дни в вечернее время закрыты большинство школ, комнаты школьника и подростковые клубы. Это одно из основных условий формирования неофициальных групп трудновоспитуемых подростков по месту жительства. Опрос 28 подростков, объединенных в 10 неформальных групп, совершивших групповые преступления, показал: 59% несовершеннолетних мотивируют свое участие в группах отсутствием интересных занятий в свободное время, 5,3% - желанием развлечься, 21% - удовлетворением своего тщеславия, 2,7% - случайно попали в группу, 12% - не могли объяснить мотива. Больше половины из этих подростков, видимо, не совершили бы преступлений, если бы их досуг был организован.

Неформальные группы несовершеннолетних с отрицательной направленностью, организующиеся по месту жительства, в большинстве своем социально неоднородны. Из изученных нами 69 групп, состоящих на учете в детских комнатах милиции, состав 45 характеризуется следующим образом: в 36 группах наряду со школьниками имеются учащиеся профессионально-профилактических училищ, работающие подростки, неработающие и неучащиеся; 6 групп состоят из учащихся профтехучилищ и работающих подростков, 3 - из учащихся ПТУ, неработающих и неучащихся. Из 24 социально однородных - 12 групп состоят из одних школьников (2 - из учащихся одной школы, 10 - из учащихся разных школ), 8 групп - из одних работающих, 3 - из учащихся профтехучилищ и 1 группа - из неработающих и неучащихся подростков. Таким образом, две трети групп состоят или из одних школьников или в них входят школьники. Во всех этих случаях объединение происходит по признаку территориальной близости.

Для успеха профилактической работы целесообразно, чтобы школа стала центром педагогического влияния на всех детей и подростков в микрорайоне. Только в этом случае могут быть ликвидированы параллелизм и разобщенность в работе внешкольных учреждений, занимающихся воспитанием несовершеннолетних в свободное от учебы и работы время. Это дает

возможность организовать досуг всех детей и подростков, проживающих в микрорайоне школы, активизирует работу по разложению или положительной переориентации групп с изменением их направленности. Педагогическое влияние школы в микрорайоне необходимо еще и потому, что многие трудные подростки воспитываются в неблагополучных семьях.

В нравственно здоровых семьях правильные взаимоотношения между родителями, взаимоуважение всех членов семьи, отношение к сыну как и к равноправному члену микроколлектива, личный положительный пример родителей воспитывают в детях надежный иммунитет к антиобщественным проявлениям. Такому подростку влияние уличной компании не так страшно, если он по каким-то причинам и окажется в ней. Но, как правило, этим ребятам не интересно в неформальных группах с асоциальной направленностью, они не находят ничего общего с членами групп трудновоспитуемых подростков. Другое дело, когда дети воспитываются в формально благополучных или неблагополучных семьях. Родители в таких семьях не интересуются их жизнью вне семьи, либо излишне строги. В обоих случаях родители зачастую не знают подлинной жизни сына во дворе, на улице, в микрорайоне; не знают его наклонностей и увлечений, друзей и характер их влияния на сына.

При опросе 35 родителей из формально благополучных семей, дети которых совершают групповые правонарушения, I2 отцов и матерей не могли назвать товарищей сына по месту жительства, I3 - назвали имена или фамилии некоторых друзей сына, 5 - знали друзей сына только по внешним характеристикам ("ходит к нему рыженький какой-то мальчишка") и только 4 могли более или менее подробно рассказать о друзьях сына, их занятиях, условиях жизни. Не зная круга общения своих детей, родители не могут влиять на него.

Особенно серьезной причиной объединения детей и подростков в неформальные группы с отрицательной направленностью является неблагополучная обстановка в семье, вызывающая чувство непонятости, обиды, злобы на родителей, а отсюда и на всех взрослых. Скандалы, драки в семьях, зло-

употребление спиртными напитками, равнодушие к сыну - с одной стороны, отделяют подростка от семьи, озлобляют, делают его поведение неуправляемым, а с другой стороны, дают отрицательный пример, способствующий формированию у подростка навыков антиобщественного поведения. Этот фактор играет не последнюю роль в объединеним детей из наблагополучных семей в неформальные группы с асоциальной направленностью. Не случайно 75% подростков, участвовавших в групповых правонарушениях и преступлениях (опрошено I52 несовершеннолетних правонарушителя), выросли в неблагополучных семьях.

Если недостатки в воспитательной работе в семье во многом компенсируются положительным влиянием школы, подросток находит себя в школьном коллективе. Но когда школа остается равнодушной к судьбе таких ребят, образуется целый комплекс обстоятельств, толкающих несовершеннолетнего в неформальные группы с асоциальной направленностью. Под влиянием аморальной атмосферы в неформальных группах трудновоспитуемых подростков у несовершеннолетних формируются негативные привычки, взгляды, они начинают подражать старшим, ранее судимым, которые подчас направляют деятельность группы.

Например, группу из семи человек возглавлял Николай М., через которого направлял деятельность всей группы взрослый Евгений С. В группу входили подростки из разных школ, все из неблагополучных семей. Отсутствие контроля со стороны школы и семьи за этими несовершеннолетними привело к тому, что подростки, направляемые Евгением С., стали употреблять спиртные напитки, совершать кражи, грабежи. Деятельность Евгения С. не сразу была раскрыта, так как члены группы не были откровенны с родителями и учителями.

У несовершеннолетних, объединенных по месту жительства в контактные группы с отрицательной направленностью, много общего: скудость духовных запросов, часто ограничивающихся распитием спиртных напитков, игрой в карты, посещением кинотеатров, танцевальных вечеров. Свободное время они проводят в бесцельном хождении по улицам города или в местах систематического сбора.

Анализ свободного времени за месяц одной контактной группы, состоящей из трех человек, показал: 60% свободного времени группа тратила на бесцельное хождение по улицам, стояние в подъездах домов, 20% - на просмотр телепередач и кинокартин, 6,7% - на прослушивание музыки, записанной на магнитофоне, 13,3% - на танцы. Члены группы распивали спиртные напитки, систематически курили, сквернословили. При работе с такими группами важно своевременно увидеть нездоровую основу, на которой она объединяется, и принять меры к ее переориентации или разложению. При этом школе, семье и общественности необходимо учитывать возрастную разницу членов группы. Чаще в группы с отрицательной направленностью объединяются сверстники. Из 69 изученных групп 45 - состоят из ровесников или подростков с разницей в возрасте в один год, 21 группа - с разницей в 2-3 года и только 2 группы - с разницей в 4-5 лет (10-15 лет и 12-16 лет). Особого внимания требуют разновозрастные группы. В них младшие, как правило, играют подчиненную роль.

На основе анализа собранных нами материалов можно наметить следующие направления работы с асоциально направленными группами подростков:

- предупреждение ухода учеников из школы и отрыва от своего классного коллектива;
- доброжелательное отношение в школе к трудновоспитуемым подросткам;
- ликвидация формализма в борьбе с второгодничеством и неуспеваемостью;
- повышение роли школы во внешкольной воспитательной работе;
- вовлечение всех несовершеннолетних, особенно трудновоспитуемых, в кружки по интересам и спортивные секции;
- продуманная организация свободного времени не только школьников, но и всех несовершеннолетних, проживающих в микрорайоне, особенно в предвыходные и выходные дни;
- принятие мер к оздоровлению обстановки в неблагополучных семьях;

- изучение и устранение конкретных условий, приводящих к объединению несовершеннолетних в группы с асоциальной направленностью, умелая переориентация и разобщение контактных групп трудновоспитуемых подростков;

- выявление и устранение отрицательного влияния взрослых на несовершеннолетних.

НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ЕДИНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ БОЛГАРИИ

Адъюнкт старший лейтенант Г.Г. Ценев

Научный руководитель профессор Ф.С. Разаренов

Технический прогресс оказал влияние и на развитие всех видов транспорта. Особенно быстрое развитие получил автомобильный транспорт, который, как отметил Т. Живков на IX съезде Болгарской коммунистической партии, утверждается как один из основных видов транспорта. Министр внутренних дел Д. Стоянов на национальном совещании по безопасности движения в 1974 г. сказал: "В результате успешного выполнения партийной политики в стране строится современная дорожно-транспортная система. Возрастающее значение имеет автомобильный транспорт, с помощью которого перевозится 86% всех грузов и 96% пассажиров. Ныне в стране насчитывается более I,2 миллиона автомашин. Быстро увеличивается количество легковых автомашин, которое уже достигло 340 тыс. к 1980 г. количество механических перевозных средств достигнет более I,9 миллиона. Развитие интеграции с СССР и другими социалистическими странами, все более расширяющиеся связи с другими государствами вызывают необходимость связать нашу транспортную систему с транспортными системами других государств"[I/].

С развитием международного автотуризма в Болгарии увеличивается число транзитных иностранных автотуристов и число туристов, прибывающих на отдых на индивидуальных автомобилях. Если в 1967 г. в Болгарии побывало 213 тыс.иностранных туристов на автомашинах, то к 1980 г. их ожидается около полутора миллионов. Итак, в Болгарии только через три-четыре года будет двигаться по дорогам около 3 млн.

I/ Материали от Националното съвещание по безопасността на на движението - 24.УI.75 г., София.

автомашин. Это обстоятельство потребует от органов МВД еще больших усилий по улучшению организации движения и поддержанию дорожной дисциплины, что в конечном счете должно обеспечить высокую степень безопасности дорожного движения.

Действующий в настоящее время Закон о движении по дорогам определяет, что руководство и контроль за движением по дорогам осуществляются МВД и Министерством транспорта.

Эти задачи не могут быть решены усилиями только МВД и Министерства транспорта. К их выполнению привлекаются все государственные и общественные органы и организации, должностные лица, имеющие отношение к эксплуатации транспортных средств, проектированию, строительству, оборудованию и содержанию дорог, а также министерства, ведомства и общественные организации, которые призваны воспитывать участников дорожного движения. В этом состоит сущность государственной системы руководства и контроля за безопасностью дорожного движения.

В постановлении Совета Министров НРБ № I5-I974 г. указано, что центральная комиссия по безопасности дорожного движения МВД НРБ является общественно-государственным органом, который выполняет следующие функции: контролирует и координирует деятельность государственных органов и общественных организаций по безопасности дорожного движения. Она разрабатывает и принимает комплексные программы по повышению безопасности дорожного движения, координирует научно-исследовательскую деятельность по безопасности дорожного движения и международное сотрудничество в этой области. Центральная комиссия имеет право давать указания по обеспечению безопасности дорожного движения, обязательные для министерств, ведомств и исполнительных комитетов народных Советов. Руководители вышеуказанных организаций должны отчитываться перед ней в своей работе в области безопасности движения.

Председатель этой комиссии Министр внутренних дел периодически отчитывается о ее деятельности и состоянии безопасности дорожного движения в национальном масштабе. В

работе Центральной комиссии на общественных началах принимают участие ответственные представители министерства, ведомства и общественных организаций.

На основании постановления Совета Министров НРБ № I5 в окружных и городских народных Советах, в хозяйственных организациях и предприятиях создана система органов для выполнения задач по повышению безопасности дорожного движения. Ими являются комиссии по безопасности движения в окружных и городских народных Советах, которыми на общественно-государственных началах руководят заместители председателя исполнительного комитета соответствующего народного Совета и группы по безопасности движения в хозяйственных организациях, на предприятиях и в жилых районах. Эти группы осуществляют свои функции на общественных началах, а руководство ими соответственно осуществляют профсоюзы и Отечественный фронт.

В министерствах, ведомствах, хозяйственных организациях и объединениях, которые эксплуатируют механические транспортные средства, созданы и уже два года функционируют службы безопасности движения.

Все комиссии, группы и службы обязаны организовывать мероприятия по выявлению и устранению причин, создающих условия для возникновения дорожно-транспортных происшествий. Для этой цели они разрабатывают комплексные мероприятия и обеспечивают контроль за их выполнением. Исполнительный комитет Софийского городского Совета и городские Советы всех городов, имеющих население свыше 30 тыс. жителей, на базе существующих служб, совместно с МВД и Министерством строительства и архитектуры, создали специализированные звенья для изучения и организации движения, поддержания в надлежащем порядке улиц и дорог, разметки, горизонтальной маркировки и вертикальной сигнализации, для монтажа и эксплуатации технических средств регулирования движения.

Органы МВД, контролирующие автомобильный транспорт, имеют право давать обязательные предписания этим службам по обеспечению безопасности дорожного движения.

Безопасность движения обеспечивается не только путем улучшения дорог, совершенствования пассивной безопасности автомашин и использования самых современных средств регулирования движения, но и путем воспитания у участников дорожного движения чувства ответственности и дисциплины на дорогах, нетерпимости к нарушителям правил дорожного движения. Для осуществления этого необходимо совершенствовать государственную систему обеспечения безопасности дорожного движения.

В.И. Жулев в статье "Правовые вопросы обеспечения безопасности дорожного движения"[2/], приводит распространенное в зарубежной литературе утверждение, что безопасность движения должна основываться на четырех элементах:

- техника - дороги, машины, технические средства регулирования движения;
- закон - система норм и правил;
- воспитание, обучение правильному поведению;
- принуждение - контроль за соблюдением установленных норм и правил и обеспечение их соблюдения.

Мы полностью согласны с этим. Более того, нам хотелось бы рассматривать эти элементы как функции единой государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения.

К первому элементу относится проектирование и строительство автомобильных дорог, уличной сети, содержание их в пригодном для эксплуатации состоянии, оборудование средствами регулирования, правила, нормативы и стандарты, относящиеся к обеспечению безопасности движения, подготовка специалистов.

В п. 6 постановления Совета Министров № I5 говорится, что Управление контроля автомобильного транспорта (КАТ) МВД НРБ контролирует все организации в целях соблюдения ими определенных правил, норм и стандартов по безопасности движения. Управление КАТ МВД участвует в разработке и вносит на утверждение нормативы по безопасности движения при сос-

2/ Материалы Всесоюзного совещания-семинара по безопасности дорожного движения. М., 1974.

тавлении проектных заданий для коммуникационно-транспортных планов населенных мест и схем организации движения при строительстве жилищных комплексов, железнодорожных переездов и других объектов. Органы КАТ МВД участвуют в комиссиях по приему законченных объектов, связанных с безопасностью дорожного движения. Однако на нынешнем этапе органы КАТ не располагают кадрами специалистов, которые могли бы обеспечивать контроль за работой строительных организаций. В действующих нормативных документах нет четких критериев, на основании которых сотрудники КАТ могли бы делать заключение о соответствии принимаемых объектов нормам и стандартам, обеспечивающим безопасность дорожного движения. В связи с этим назрела необходимость издания инструкции, которая бы содержала в себе строительные нормы и правила, относящиеся к безопасности дорожного движения, для использования работниками КАТ, участвующими в приемных комиссиях. Только тогда органы КАТ МВД будут иметь возможность оказывать управляющее воздействие на строительные организации. Необходимо, чтобы органы КАТ имели полномочия по контролю объектов, имеющих отношение к безопасности дорожного движения и во время их строительства.

Ко второму элементу - закон - система норм и правил - можно отнести все нормативные материалы по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения. Партия и Правительство НРБ проявляют заботу об охране жизни и здоровья граждан и требуют постоянного совершенствования правовых норм, регламентирующих дорожное движение и его безопасность. Только за последние три года вышло более десяти нормативных документов. В 1974 г. вступили в действие новый Закон о движении по дорогам и Положение о применении Закона о движении по дорогам, постановление Совета Министров НРБ № I5.

На основании п. 4 постановления Совета Министров НРБ № I5 издано Положение об организации и задачах комиссии по безопасности движения. Постановление Совета Министров НРБ № 8I-1975 г. изменило и дополнило постановление Совета Министров № I5 и ряд других актов, регулирующих деятельность органов КАТ.

Однако, как в практике, так и в законодательстве есть вопросы, решение которых способствовало бы единообразию применения и дальнейшему совершенствованию законодательства.

Так, например, до сих пор в практике органов КАТ при наложении административного взыскания в виде штрафа (до 300 левов, а при повторном нарушении до 500 левов) обычно не принимается во внимание материальное положение нарушителя, что находится в противоречии с требованиями Закона об административных нарушениях и наказаниях и с требованиями социалистической законности. Недостаточно четкие и неконкретные формулировки в нормативных актах приводят к необходимости последующих разъяснений и толкований. В связи с этим можно отметить, что в постановлении № 15 и в Положении об организации и задачах комиссии по безопасности дорожного движения не указано, какими формами и методами осуществляется руководство, координация и контроль деятельностью государственных и общественных органов и организаций, а также и комиссий по безопасности дорожного движения. В указанных нормативных актах не полностью раскрыта и компетенция как Центральной комиссии по безопасности дорожного движения, так и окружных и общественных комиссий, что не дает им возможности успешно выполнять свои обязанности.

Третий элемент – воспитание – обучение правильному поведению относится к участникам дорожного движения (водителям, пешеходам и пассажирам). Для решения этой задачи соответствующим министерствам, ведомствам и организациям, имеющим школы и курсы для подготовки водителей, необходимо обеспечивать высокий уровень их обучения.

По данным болгарской статистики, количество дорожно-транспортных происшествий (ДТП), происшедших по вине водителей автомобилей, составляет более 60%, а по вине пешеходов около 25%. Следовательно, основными объектами управляющего воздействия государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения являются водители и пешеходы. Это их в первую очередь нужно обучать и воспитывать и если необходимо применять к ним принудительные меры.

Обучением и воспитанием участников дорожного движения занимается ряд учреждений и организаций НРБ. На первом месте стоит обучение с помощью средств массовой пропаганды и воспитательная работа в общеобразовательных школах. Министерство просвещения в школьных программах выделило для этого необходимое количество часов, но обучение проводится не рационально, без учета достижений психологии. Материальная учебная база школ также развивается крайне медленно.

Большое значение в обучении и воспитании участников дорожного движения имеет деятельность Комитета по телевидению и радиовещанию, Комитета по кинемотографии и Комитета по печати и книгоиздательству. Необходимо, чтобы эти ведомства имели секции, которые занимались бы пропагандой правил дорожного движения.

Внештатные сотрудники МВД, специализированные отряды добровольных дружинников КАТ и школьная организация "Молодой регулировщик" также влияют на участников дорожного движения, участвуя в контролировании дорожного движения, так и путем разъяснительных бесед.

Когда меры воспитания и убеждения не достигают цели, следует применять и метод принуждения.

При неисполнении предписаний законов и других нормативных актов Центральная комиссия предлагает руководителям министерств, ведомств, исполнительных комитетов народных Советов, хозяйственных и общественных организаций привлекать к ответственности виновных лиц. Она рекомендует Комитету государственного и народного контроля проводить проверки и принимать меры в отношении виновных лиц или передавать материалы на них прокурору, когда имеются достаточные данные о совершении преступления. Все это относится к тем органам, организациям и комиссиям, которые связаны с обеспечением безопасности дорожного движения.

А каково должно быть отношение к самим участникам дорожного движения? По данным Центрального статистического учета дирекции народной милиции НРБ только за 9 месяцев 1975 г. было привлечено к административной ответственности около I млн. водителей. К сожалению, нет данных о количест-

ве пешеходов, подвергнутых административному наказанию за то же время, а дорожно-транспортных происшествий по их вине произошло 25%. Сотрудники МВД, обеспечивающие контроль за движением по дорогам, относятся с большой снисходительностью к нарушителям-пешеходам, хотя необходимо в разумных пределах применять принудительные санкции.

Основным методом в осуществлении функций государственной системы обеспечения дорожного движения является убеждение. Как метод административной деятельности органов внутренних дел убеждение представляет комплекс воспитательных, разъяснительных и поощрительных мер, которые применяются в целях укрепления дорожной дисциплины. Оно применяется при малозначительных нарушениях и тогда, когда убеждение является достаточным для пресечения противоправного поведения. Для убеждения участников дорожного движения используются различные формы: массовая воспитательная работа среди населения и индивидуальная воспитательная работа с отдельными гражданами.

Убеждение должно сочетаться с мерами административного воздействия, которые также представляют собой своеобразную профилактическую меру.

Меры административного принуждения применяются в целях предупреждения и пресечения противоправовых действий в случаях, предусмотренных правовыми нормами. Применение административно-предупредительных мер осуществляется в процессе исполнительно-распорядительной деятельности органов внутренних дел и является проявлением государственно-властного характера их полномочий. Оно служит действенным средством обеспечения безопасности дорожного движения.

С помощью этих активных способов воздействия на сознание и поведение людей можно обеспечить должный порядок на улицах и дорогах.

Обобщая вышесказанное, мы должны отметить, что рабочим органом единой государственной системы безопасности дорожного движения является МВД и специализированные органы Управления КАТ.

Центральная комиссия по безопасности движения МВД по своей организационной структуре и функциональным обязаннос-

тям представляет собой междуведомственную комиссию. Однако. следует заметить, что Центральная комиссия не реализует некоторые полномочия, предоставленные ей постановлением Совета Министров № I5, где сказано, что она осуществляет координацию и контроль за деятельностью государственных органов и общественных организаций и сообразно своей компетенции имеет право давать указания по безопасности движения для министерства, ведомств и исполнительных комитетов народных Советов.

Законного основания на указанную компетенцию она не имеет, поскольку постановление Совета Министров № I5 не согласуется с Конституцией НРБ.

Статья I05 Конституции НРБ предоставляет право Совету Министров брать под непосредственное руководство отрасль управления и для этой цели создавать комиссии, советы, главные дирекции и управления, которые не имеют ранг министерства.

Совет Министров НРБ на основании ст. I05 Конституции создал Центральную комиссию по безопасности движения, как общественно-государственный орган при МВД. Однако эта комиссия не находится под непосредственным руководством Совета Министров и не является его органом, а является органом МВД. Поэтому можно сделать вывод, что она не имеет компетенции давать обязательные указания министерствам, ведомствам, исполнительным комитетам народных Советов.

Мы считаем, что Центральная комиссия должна перейти под непосредственное руководство Совета Министров. Тогда она сможет выполнять свои задачи в соответствии со своей компетенцией, используя делегированные права Совета Министров и сможет давать обязательные указания по безопасности дорожного движения.

Дальнейшее улучшение безопасности дорожного движения может быть достигнуто путем применения автоматизированных систем регулирования и координированного управления движения, что при сравнительно невысоких затратах позволит увеличить пропускную способность дорожно-уличных сетей и снизить число дорожно-транспортных происшествий.

Однако основная роль в обеспечении безопасности дорожного движения принадлежит участникам дорожного движения: водителям, пешеходам и пассажирам. От их дисциплины на дорогах и профессиональной подготовленности водителей во многом зависит снижение аварийности.

Как отмечает начальник Управления ГАИ МВД СССР В.В. Лукьянов: "Дальнейшее совершенствование системы обеспечения безопасности дорожного движения в социалистических странах, должно идти по пути улучшения управления этой системой во всех ее звеньях"[3/]. Это предполагает необходимость осуществления единой системы обеспечения безопасности дорожного движения, разработку комплексных общегосударственных мероприятий по совершенствованию правил, стандартов и норм в сфере безопасности дорожного движения.

3/ Материалы Научно-технической конференции стран - членов СЭВ по проблемам безопасности дорожного движения. Алма-Ата, 1975.

ПЕШЕХОД КАК СУБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОСТУПКА В ДОРОЖНОМ ДВИЖЕНИИ (по материалам ПНР)

Адъюнкт капитан Я. Рудзки

Научный руководитель профессор Ф.С. Разаренов

Быстрое развитие автомобильного транспорта наряду с положительными явлениями несет также и отрицательные - рост количества дорожных происшествий. Увеличивается число погибших, раненых, растут материальные потери. По данным статистики только в 1974 г. в ПНР произошло 52 244 дорожно-транспортных происшествии, в которых погибло 3936 человек и 40 918 было ранено. Материальные потери в связи с этим только за 1974 г. достигли почти 5,7 млрд.злотых.

Большое количество пострадавших в дорожных происшествиях определяется современным уровнем развития автотранспорта в стране. ПНР сейчас находится на ранней фазе развития автотранспорта (в стране около 4 млн. автомашин), а как показывает опыт более моторизированных государств, количество пострадавших в дорожных происшествиях в это время достигает максимальной цифры.

На безопасность дорожного движения в ПНР влияют прежде всего дорожно-транспортные происшествия с участием пешеходов. В 1974 г. произошел 15 851 наезд на пешеходов (30,3% от общего количества происшествий), в которых погибло 1729 чел. (43,9%) и 15 481 было ранено (37,8%). По вине пешеходов произошло 31,3% всех дорожно-транспортных происшествий. Анализ этих происшествий показывает, что большое количество нарушений совершается лицами, знакомыми с правилами дорожного движения[1], однако умышленно или по неосторожности нарушающими их. На это указывает тот факт, что каждый шестой пешеход в ПНР имеет водительские права и

1/ В ПНР они имеют название Дорожный кодекс.

почти 10 млн. граждан (прежде всего молодежи) имеют велосипедную карточку (права на вождение велосипеда).

Другой причиной дорожно-транспортных происшествий является недостаточная общая правовая культура. Изучение дорожно-транспортных происшествий, совершенных по вине пешеходов, и анализ их динамики позволяют принять соответствующие, организационно-правовые меры, направленные на обеспечение безопасности движения.

Одной из важнейших задач гражданской милиции ПНР в этой области является полное обеспечение выполнения Закона о безопасности и порядке движения на дорогах 1961 г., а также Постановления Министра путей сообщения и Министра внутренних дел (1968 г.) по вопросам движения на дорогах. В этих актах четко определено правовое положение каждого участника дорожного движения, его права и обязанности. Нарушение этих правил считается прежде всего административным проступком и ответственность за него определена в XI главе Кодекса проступков (1971 г.).

Поскольку нарушение Дорожного кодекса пешеходами является одной из главных причин угрозы безопасности на дорогах, автор предпринимает попытку определить характеристику лиц (пешеходов), которые совершают эти виды проступков.

Понятие пешехода. В Дорожном кодексе до сих пор нет однозначного определения "пешехода". Единственным основанием для его определения может служить § 6 Ш главы Дорожного кодекса. В широком понимании "пешеходом" является лицо, которое пользуется тротуаром, тропинкой (дорожкой), обочиной или специально предназначенной дорогой, а также лица, временно пользующиеся мостовой, когда для них нет специальной дороги или невозможно ею пользоваться.

На основании этого к понятию пешеходы относятся:

- организованные группы (колонии), которые пользуются мостовой;

- пассажиры городского транспорта, ожидающие на тротуарах, островках или других предназначенных для этого местах;

- лица, которые несут, или везут, переносят большие вещи и двигаются по мостовой;

- дети до 14 лет, движущиеся в колоннах под надзором взрослых лиц, которые отвечают за соблюдение Правил дорожного движения;

- лица, ведущие детские или другие коляски, а также лица, двигающиеся в инвалидных колясках без двигателя;

- дети до семи лет и недоразвитые лица, которые двигаются по дороге (улице) в сопровождении других лиц;

- лица, ведущие велосипеды.

Такое определение "пешехода" в Дорожном кодексе является очень сложным и неполным. По мнению автора, лучшим является определение пешехода, содержащееся в ст. 9 Правил дорожного движения Советского Союза:

"Пешеход" - любое лицо, находящееся вне транспортного средства на дороге и не выполняющее на ней работу; пешеходами считаются также лица, передвигающиеся в инвалидных колясках без двигателя, ведущие велосипед, везущие санки, тележку или детскую коляску".

Определение пешехода имеет важное правовое значение. Пешеходы как субъекты отношений, связанные с безопасностью дорожного движения, имеют определенные права и обязанности. В случае их несоблюдения пешеход несет установленную законом ответственность.

Характеристика пешеходов. В ПНР ответственность пешеходов за нарушение Дорожного кодекса установлена и Кодексом проступков. Мелкие, как кажется, проступки, предусмотренные в этом акте, очень часто являются причиной дорожно-транспортных происшествий с серьезными последствиями. Например, нахождение пешехода на мостовой в запрещенном месте. - это проступок, но к каким последствиям он может привести, если водитель быстро двигающегося транспорта в последний момент увидит пешехода и чтобы избежать наезда свернет в сторону. Поэтому наказание в соответствии с Кодексом проступков за "мелкое правонарушение" не является целью самой по себе. Главная задача - это пресечение и предупреждение более тяжелых случаев, которые нарушают безопасность дорожного движения.

Для ведения правильной политики в борьбе с проступками в дорожном движении, решающую роль играет знание субъектов, совершающих эти проступки. Однако, кроме сведений о пешеходах, пострадавших в дорожно-транспортных происшествиях, данных о субъектах этих проступков не было. Поэтому автор произвел исследования 350 проступков, совершенных пешеходами на улицах и дорогах г. Слупска в сентябре 1975г.

Возраст и пол лиц, совершивших проступок:

Возраст		7-I3	I3-I7	I7-2I	2I-35	35-50	50-65	свыше 65 лет
Пол	Мужчины	I3	I6	44	49	37	I8	7
	Женщины	5	I7	69	4I	2I	9	4

Статистические данные Главной Комендатуры Гражданской милиции ПНР за 1974 г. показывают, что среди пострадавших в дорожных происшествиях первое место занимают лица старше 65 лет. Их погибло 572 (I4,5%) и было ранено 3068 чел. (7,5%). Второе место – дети до I4 лет: 445 погибо (II,3%) и 4894 раненых (I2%). Такое явление объясняется психофизическими свойствами этих категорий лиц и тем, что их пребывание на дороге является более продолжительным по сравнению с другими лицами.

Исследование показало, что наиболее часто совершают проступки лица в возрасте от I7 до 2I года (32,I4% общего количества проступков). На втором месте находятся лица в возрасте от 2I до 35 лет.

Среди 350 исследованных человек – 204 лица имели водительские права. Это подтверждает мнение, что наиболее часто совершают проступки лица, хорошо знающие правила, но поведение их свидетельствует о низком уровне культуры. То, что проступки наиболее часто совершают лица, которые знают правила, подтверждает также уровень образования обследованных лиц:

Образование	Менее 8 классов	8 классов	9-II классов	среднее (I2 классов)	неполное высшее	высшее
	33	II6	I02	94	3	3

Как видно из таблицы, только 33 человека не закончили начальную школу (8 кл.), это в большинстве учащиеся. Если учитывать, что уже в начальной школе ведутся занятия по правилам дорожного движения и ученики получают право на вождение велосипеда, то подтверждается мнение о недостаточном воспитании и невысокой культуре поведения.

Исследования дали также интересные материалы, касающиеся реакции нарушителей на воздействие работников милиции. Поведение виновных бывает различным. Так, среди 350 лиц, совершивших проступок, - 138 просили извинения у работника милиции; 123 лица признали себя виновными и просили не наказывать их денежным штрафом; 50 человек пытались оправдаться, говоря, что торопились, не обратили внимания на знак, сигнал и т.д. Была и другая реакция:

- 14 человек пробовали убедить работника милиции, что он ошибается, и что они никакого правонарушения не совершили;
- 10 человек возмущались и пытались запугать работника милиции своей должностью и знакомствами;
- 10 человек пробовали скрыться с места нарушения;
- 2 лица просили быстро принять у них денежный штраф, не хотели слушать, что говорит работник милиции и просили отпустить их потому, что они торопятся;
- 1 человек, женщина в возрасте 65 лет расплакалась и поблагодарила работника милиции за замечание.

Результаты исследований показали, что большинство проступков совершают лица в возрасте 17-50 лет по неосторожности и в результате несоблюдения общественной дисциплины. В связи с этим почти все мероприятия органов милиции и общественных организаций должны быть направлены на широкую популяризацию правил, на разъяснение угрозы для безопасности пешеходов, возникающей в результате их нарушения, а также на усиление правовых средств борьбы с правонарушениями.

Характеристика проступков, совершаемых пешеходами.

В главе XI Особенной части Кодекса проступков "Проступки против безопасности и порядка в дорожном движении", перечислены проступки пешеходов. Разнообразность совершае-

мых пешеходами проступков усложняет их классификацию. Поэтому для их характеристики представляется необходимым раскрыть содержание статей, касающихся пешеходов.

Ст. 85 – Субъектом проступка может быть любое лицо, которое не имея на это права, устанавливает, уничтожает, наносит вред, снимает, включает или выключает знак, сигнал, предупреждающие или обеспечивающие устройства, либо изменяет их расположение, закрывает их, или делает их невидимыми.

Как показывает практика, большинство этих проступков совершают пешеходы из хулиганских побуждений.

Ст. 86 – Проступок может быть совершен пешеходом, который, не соблюдая правил по неосторожности, вызывает угрозу безопасности дорожного движения. Эта угроза возникает тогда, когда пешеход своим поведением принуждает другого участника дорожного движения прибегнуть к внезапному маневрированию для избежания дорожного происшествия.

Статья 86 содержит перечень случаев неправильного поведения пешеходов. К их числу можно отнести:

- пересечение дороги на поворотах и в других местах при ограниченной видимости;
- выход на дорогу непосредственно перед едущей или трогающейся машиной;
- перебегание через дорогу;
- переход через улицу в неустановленном месте, кроме улиц с небольшим движением;
- переход без разрешающего сигнала светофора или регулировщика;
- хождение по трамвайным или железнодорожным путям;
- необозначение колонны пешеходов фонарями (от сумерек до рассвета) или движения колонны гражданских лиц по дороге в тумане.

Ст. 89 – Касается лиц, которые не выполняют обязательства опеки или надзора, допускают пребывание детей в возрасте до семи лет на дорогах, трамвайных и железнодорожных путях.

Ст. 90 – Предусматривает, что пешеход, который в результате своего неправильного поведения останавливает или осложняет движение на дороге, – совершает проступок. К этим проступкам можно отнести:

- пользование пешеходами проезжей частью невзирая на наличие для них отдельной дороги;
- пользование пешеходом дорогой, предназначенной только для велосипедистов;
- остановка или замедление движения во время перехода дороги;
- несоблюдение правил движения, установленных для пеших колонн;
- переноска вещей таким способом, который может осложнить движение;
- ожидание городского транспорта в местах не обозначенных;
- ведение велосипеда по тротуару, затрудняя или усложняя движение другим пешеходам.

Ст. 91 – Запрещает засорять дорогу, оставлять на ней машину, животных или различные предметы, которые могут вызвать опасность для дорожного движения.

Ст. 92 – Касается участников дорожного движения, которые не реагируют на знаки и сигналы и не подчиняются приказаниям лиц, регулирующих или контролирующих движение.

Ст. 99 – Предусматривает наказание за уничтожение или повреждение самой дороги или устройств, находящихся на ней. Чаще всего это выражается в уничтожении или повреждении знаков, дорожных устройств. Субъектом этого проступка может быть пешеход, который уничтожает поверхность дороги или повреждает кювет, насыпь, откос, либо раскапывает саму дорогу.

Проведенное исследование показывает, что наиболее часто пешеходы совершают проступки, предусмотренные ст. 86.

Так, из рассмотренных 350 проступков – 249 заключались в переходе дорог в неустановленных для этого местах; 83 проступка выразились в выходе на мостовую непосредственно перед едущей или трогающейся автомашиной.



На втором месте находятся проступки, предусмотренные ст. 90 (прекращение или замедление движения во время перехода дороги – I2 проступков).

За совершение указанных проступков Кодекс проступков предусматривает разные меры наказаний, которые могут применяться как уполномоченными на то работниками милиции, так и коллегиями по делам правонарушений. Согласно Закону (I975 г.) и другим предписаниям работники милиции могут применять денежный штраф в сумме от 50 до I000 злотых (от 2,5 до 50 руб.). Коллегии по делам правонарушений согласно Закону (I97I г.) и других предписаниях наделены правом применять: административный арест; ограничение свободы; денежный штраф; выговор.

Арест к нарушителям может применяться на срок не менее одной недели и не более трех месяцев. Ограничение свободы может назначаться на срок от одного до трех месяцев. Выражается в том, что виновный обязан бесплатно выполнять определенную коллегией работу на благо общества в течение 20-50 час. в месяц, а если он работает на предприятии общественного сектора, то с него удерживается I0-25% заработной платы. Денежный штраф может быть определен в сумме от I00 до 5000 злотых (от 5 до 250 рублей).

x x x

Как показывает практика, пешеходы совершают большое количество проступков, но работники милиции реагируют только на незначительное количество нарушений. Об этом свидетельствует проведенный в I973 г. в г. Вроцлаве эксперимент. В течение трех месяцев местные средства массовой информации предупреждали граждан, что на определенных улицах Гражданская Милиция будет строго наказывать пешеходов-нарушителей. В течение недели многие патрули Гражданской Милиции и дружинников предупреждали и обращали внимание граждан на соблюдение правил, а после этого, в течение шести недель строго наказывали нарушителей. За первые I2 час. акции было наказано 30 тыс.человек, а в конце указанного срока, тоже за I2 час. было наказано лишь II0 человек.

Эксперимент показал, что в условиях быстрого развития транспорта, а также роста количества дорожных происшествий проблема правового воспитания пешеходов - самого многочисленного участника дорожного движения - имеет весьма важное значение. К средствам воспитания пешеходов прежде всего можно отнести различные меры воспитательно-профилактического характера, направленные на повышение уровня правовой культуры пешеходов. Необходимо усилить работу в этой области, имея в виду, что чем выше уровень правовой культуры членов общества, тем более дисциплинированными участниками дорожного движения будут пешеходы.

РЕФОРМА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОРГАНОВ В ПНР И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА ИЗМЕНЕНИЕ СТРУКТУРЫ ОРГАНОВ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

Адъюнкты майор Е. Керсновски, капитан Я. Рудзки

Научный руководитель профессор Ф.С. Разаренов

УI съезд Польской объединенной Рабочей Партии, который состоялся в декабре 1971 г., рассмотрел вопросы совершенствования экономики и деятельности государства, имеющие решающее значение для социально-экономического прогресса, успешной реализации стратегии динамичного социально-экономического развития страны и указал на необходимость улучшения и совершенствования работы государственных органов, в том числе и административных.

Выполняя директивы съезда партии, Сейм Польской Народной Республики 29 ноября 1972 г. принял Закон о создании гмин и внес соответствующие изменения в Закон о народных Советах. Вместо 4315 громад было образовано 2365 гмин, являющихся первичными звеньями административного деления государства. Одновременно Сейм принял постановление о создании института назначаемых начальников гмин и малых городов как единоличных органов гминной администрации. На этом завершился первый этап реформы.

Исходя из положительного опыта гмин, I Всепольская партконференция, которая состоялась 22-23 октября 1973 г., рекомендовала внести изменения в организацию и функционирование народных Советов, а также государственной администрации повятов и воеводств. На основании ее рекомендаций Сейм ПНР 22 ноября 1973 г. постановил внести изменения в Закон о народных Советах. Местными органами государственной администрации стали в воеводствах - воеводы, в больших городах - президенты городов, а в повятах и городах повятового уровня - начальники. Свои задачи они выполняли соответст-

венно с помощью воеводских, городских и повятовых управлений.

До конца 1974 г. Польша делилась на I7 воеводств и пять городов центрального подчинения, 392 повята и 78 городов воеводского подчинения, 303 района в больших городах, 836 городов и 2365 гмин. Таким образом, завершился второй этап административного деления государства и реформы местных органов государственной власти.

Заключительный этап реформы, был проведен по инициативе ХУП пленума ЦК ПОРП, состоявшегося I2 мая 1975 г. Пленум сформулировал концепцию двухстепенной организации, а также нового административно-территориального деления государства.

Сущность производимых изменений заключается в том, что между центральными органами государственной власти и гминами и городами - сейчас существует только одно промежуточное звено - воеводство, вместо прежних двух - повята и воеводства.

В результате, вместо 3I4 повятов, I7 воеводств и пяти городов аналогичного центрального подчинения создано 46 воеводств и 3 городские агломерации, т.е. 49 новых воеводских территориальных единиц, управляемых органами государственной власти и администрации. Назначены новые воеводы и президенты городов, созданы воеводские управления.

Основными целями реформы являются:

а) приведение административного деления государства в соответствии с требованиями ускоренного социально-экономического развития страны;

б) создание условий для более четкого управления народным хозяйством, а также функционирования органов власти и государственной администрации;

в) лучшее удовлетворение растущих потребностей общества.

Реформа способствует развитию социалистической демократии, поскольку демократия реализуется не только в деятельности представительных органов, но и в значительной мере в функционировании административного аппарата.

Проведение реформы позволило приблизить государственные мероприятия к нуждам граждан и производства. Проблемы гмин и городов могли решаться непосредственно местными властями. Это должно стимулировать самоуправление и активизировать хозяйственную деятельность населения. Реформа направлена на усовершенствование функционирования государства в целом, на сокращение стоимости управления при одновременном улучшении обслуживания граждан. Ее суть состоит и в том, чтобы приспособить политическо-правовую надстройку к изменениям, происшедшим в базисе, в материальных условиях жизни общества и в общественном сознании.

К новому административному делению государства была приспособлена структура общественных организаций, а также структура и организация государственных органов, действующих на местах и неподчиненных непосредственно воеводам, в том числе органов охраны общественного порядка.

Согласно Указу Совета Государства от 21 декабря 1955г. «Об организации и полномочиях гражданской милиции» и других нормативных актов, органами охраны общественного порядка являются гражданская милиция и служба безопасности, которые призваны охранять спокойствие, порядок и общественную безопасность.

Важнейшими задачами гражданской милиции являются предупреждение и пресечение преступлений и других антиобщественных действий, быстрое и полное раскрытие преступлений, всемерное содействие устранению причин, порождающих преступления и иные правонарушения. Реализация указанных задач - это важнейшее и сложное дело в жизни общества, строящего социализм. Органы общественного порядка входят в систему органов государственного управления. Центральным органом в этой области является Министерство внутренних дел ПНР. Наряду с органами государственной безопасности и другими органами оно включает в себя также и гражданскую милицию.

В рамках МВД действует Главная комендатура гражданской милиции, как центральный орган управления. Основными звеньями Главной комендатуры в области охраны общественного порядка являются управление (бюро) наружной службы, уп-

равление (бюро) контроля дорожного движения, криминальное бюро, бюро дознания и следствия, оперативное бюро и другие.

До реформы административных органов система местных органов милиции была трехстепенной: воеводские комендатуры гражданской милиции; повятовые, городские и районные комендатуры гражданской милиции; комиссариаты (в городах) и посты (в селах).

Воеводские комендатуры передавали решения центрального аппарата подчиненным органам, а также осуществляли надзор, проверку и контроль за работой нижестоящих звеньев. Основные задачи по непосредственной охране общественного порядка были возложены на повятовые (районные) комендатуры, комиссариаты и посты.

Руководящую роль в наружной службе и дорожном движении на воеводском уровне до 1971 г. выполнял отдел наружной службы и дорожного движения, который в 1976 г. был разделен на два самостоятельных отдела: отдел наружной службы и отдел дорожного движения.

На повятовом уровне существовали отделы (секции) наружной службы, в состав которых входили патрульно-конвойные роты и участковые инспектора. В области обеспечения дорожного движения на этом уровне действовали инспектораты во главе с начальником, инспектором (его заместителем) и контролерами. Первичным звеном службы милиции в городах были комиссариаты, а в селах-посты. В их состав входили начальник и от 2 до 15 милиционеров.

Основной задачей этих аппаратов было обеспечение наружной службы и безопасности дорожного движения в пределах обслуживаемой территории.

В связи с реформой органов государственной власти и административных органов изменениям подверглась структура милиции. В ней было ликвидировано одно звено - повятовые комендатуры гражданской милиции. Их компетенция и задачи возложены на новые 49 воеводских комендатур (прежде их было 17), а также комиссариаты и посты.

Таким образом, в результате реформы структуры органов милиции в составе местных органов перестало существовать

звено, только передающее решения центральных органов нижестоящим подразделениям. Были значительно расширены компетенция и задачи комиссариатов и постов, а также увеличено количество их личного состава. В настоящее время в каждой гмине действует пост гражданской милиции, в городах с населением до 20 тысяч - комиссариаты, в больших городах - городские комендатуры, в крупных городах, подразделяющихся на районы, существуют соответственно районные комендатуры или районные комиссариаты.

Воеводская комендатура гражданской милиции состоит из службы государственной безопасности и службы милиции.

Служба милиции состоит из двух групп отделов:

I группа - отделы основных служб: превенция (наружной службы), контроля дорожного движения, криминальный, БХСС, дознания и следствия, моторезерва;

II группа - отделы штатных служб: оперативный, инспекции, особый отдел.

Существует также третья группа отделов, обслуживающих как службу госбезопасности, так и службу милиции. Это отделы служб обеспечения. К их числу относятся: общий (канцелярия), кадров, учебы и совершенствования, профессионального мастерства, криминалистических исследований, связи, финансов, "Ц" (архив), материального технического снабжения, капитального строительства и медицинского обслуживания.

Обеспечение общественного порядка в узком смысле, т.е. порядка на улицах и в населенных пунктах, возложено прежде всего на органы наружной службы и органы контроля за дорожным движением. По мнению авторов, организацию этих служб и их задачи надо рассмотреть более подробно. Координацией, планированием и проверкой работы по обеспечению общественного порядка и дорожного движения в пределах страны занимаются центральные органы: управление (бюро) наружной службы и управление (бюро) контроля дорожного движения Главной комендатуры гражданской милиции.

В непосредственном их подчинении находятся батальоны центрального подчинения, которые размещены в столице и крупнейших воеводских городах. В их состав включаются сол-

даты-милиционеры, находящиеся на действительной службе. После окончания обучения они несут патрульную службу, но их основная задача другая - они являются резервом для усиления охраны общественного порядка при осложнении обстановки.

На территории воеводства координацией и планированием деятельности наружной службы и службы дорожного движения, а также контролем за их работой занимаются вышеуказанные отделы воеводских комендатур. Но они предпринимают и действия, направленные непосредственно на обеспечение общественного порядка путем организации патрульной службы, которую несут отряды моторизованного резерва. В области обеспечения дорожного движения специальные инспектора воеводского отдела осуществляют контроль за техническим состоянием транспорта на дорогах, а также ведут профилактическую работу.

Основные задачи наружной службы решают районные комендатуры, комиссариаты и посты. В районных комендатурах и комиссариатах работой по превенции руководит один из заместителей начальника. Ему подчинены конвойно-патрульная рота, группы участковых (во главе с инспектором), инспектор по делам народных дружин, инспектор по делам дорожного движения и инспектор по делам административных проступков.

Милиционеры, входящие в состав конвойно-патрульных рот или взводов, несут трехсменную патрульную службу на улицах городов на машинах или пешим порядком. Их основная задача обеспечивать порядок и безопасность на обслуживаемой территории. Согласно плану воеводского отдела наружной службы патрульную службу несут милиционеры отрядов моторезерва. Место и время их службы координируются с районными комендатурами и комиссариатами. Моторизованные патрули поддерживают по радио постоянную связь с дежурным комендатуры или комиссариата.

Участковый инспектор отвечает за состояние безопасности и общественного порядка, охрану жизни и здоровья граждан, а также за сохранность общественного и личного имущества на территории его участка. Осуществляя эти задачи, он

согласно предписаниям использует всевозможные меры и средства. По мере надобности участвует в патрульной службе самостоятельно или в качестве начальника приданных ему милиционеров из патрульных рот, взводов и моторезерва.

Инспектор по делам народных дружин занимается формированием дружин, организацией их учебы и планированием службы дружинников. Дружинники (их точное наименование - Добровольный резерв гражданской милиции) - несут патрульную службу вместе с милиционерами, но могут выступать и самостоятельно. Основными задачами инспектора по делам дорожного движения являются обеспечение порядка и безопасности дорожного движения в рамках патрульной службы, выполняемой милиционерами, проведение профилактической работы в этой области, выполнение приказов и решений начальника отдела контроля дорожного движения. Они также осуществляют взаимодействие с соответствующими отделами исполкома и общественными организациями.

Основной задачей инспектора по делам административных проступков является проверка и направление в коллегии по делам административных проступков предложений о наказании совершивших проступки, он выступает перед коллегией и, при содействии отделов внутренних дел исполкомов, проводит в жизнь политику мер наказания за административные проступки.

Аналогичную роль в районных комендатурах и комиссариатах в городах и селах выполняют посты гражданской милиции. Они обеспечивают порядок и безопасность на территории гмины, в состав которой обычно входят до двадцати деревень. Постом управляет начальник, в подчинении которого находятся старшие постовые и постовые милиционеры.

Задачи постового в деревне аналогичны задачам участкового инспектора в городе, но он чаще несет патрульную службу.

В результате реформы административных органов значительно возросла роль и компетенция постов. Теперь они решают большинство задач прежней повятовой комендатуры и полностью отвечают за состояние порядка и безопасности на соответствующей территории. Но,к сожалению, они еще недоста-

точно подготовлены к успешному выполнению возложенных на них задач (кадровые недостатки, слабость материально-технической базы).

В связи с этим Главная комендатура гражданской милиции возложила на воеводские комендатуры обязанность оказывать постоянную помощь постам. Эта помощь в области укрепления общественного порядка проявляется и в операциях "Порядок", направленных на борьбу с хулиганством и другими правонарушениями, в операциях "Свет", "Внимание, ребенок на дороге" и т.п., направленных на повышение безопасности движения. В осуществлении этих мероприятий принимают участие отряды моторезерва, конвойно-патрульные роты, а также сотрудники воеводских комендатур и дружинники. Эта помощь проявляется также в организации повседневной работы.

В области обеспечения безопасности дорожного движения задачи постов ограничены контролем за движением на местных дорогах. В городах и на важнейших дорогах этот контроль осуществляют контролеры районных инспекторов дорожного движения. Районные инспектораты являются новым звеном в структуре гражданской милиции. До реформы на воеводском уровне существовали отделы контроля дорожного движения воеводских комендатур, а в повятах - повятовые инспектораты. В результате реформы в новых воеводских комендатурах остались отделы контроля дорожного движения, а вместо прежних повятовых инспекторатов образованы районные инспектораты, действующие на территории, охватывающей от двух до четырех прежних повятов. Штат районного инспектората состоит из начальника, его заместителя, инспектора и от 6 до 20 сержантов-контролеров.

Начальник районного инспектората непосредственно подчиняется начальнику воеводского отдела контроля дорожного движения. В больших городах таких, как Варшава, Лодзь, Вроцлав, вместо инспекторатов существуют отделы контроля дорожного движения городских комендатур. Их сержантский состав подразделяется на взводы контролеров и регулирования дорожного движения.

Основными задачами районных инспекторатов являются профилактические, воспитательные и репрессивные действия, направленные на ограничение аварийности и борьбу с административными проступками, а также пресечение действий участников дорожного движения, которые создают угрозу безопасности движения.

Для достижения этих задач инспектораты организуют регулирование, обеспечивают надзор за безопасностью дорожного движения в городах, населенных пунктах и на важнейших автомобильных дорогах, а также за техническим состоянием транспортных средств и принимают соответствующие меры по улучшению условий эксплуатации улиц и дорог.

В реализации этих задач работники инспекторатов действуют совместно с административными органами, общественными организациями и, прежде всего, со специально подготовленными членами Добровольного резерва гражданской милиции (дружинниками).

Начальники комендатур, комиссариатов и постов подчиняются только вышестоящему начальнику и не являются работниками исполкома. В области обеспечения общественного порядка начальник милиции отвечает перед народным Советом. Он обязан представлять отчет о своей работе сессии народного Совета. Вопросами общественного порядка занимаются также комиссии общественного порядка и юрисдикции комитетов партии и народных Советов, в состав которых обычно входит начальник соответствующей комендатуры, комиссариата, поста или его заместитель.

Органы суда и прокуратуры также подверглись реформе. В них также ликвидирована повятовая ступень и образованы воеводские и районные суды и прокуратура. Один районный суд и прокуратура созданы вместо нескольких прежних повятовых судов и прокуратур.

Первый секретарь ЦК ПОРП Эдвард Герек на ХУП Пленуме ЦК ПОРП в мае I975 г. сказал, что совершенствование социалистического государства требует постоянного изменения его организации и методов работы по мере возникновения новых условий. Всяческие упущения в этой области снижают

уровень руководства, отрицательно отражаются на социально-экономическом развитии и сужают диапазон социалистической демократии[I/].

I/ См. "Трибуна люду", I3 мая 1975 г.

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ПОЖАРНОЙ ОХРАНОЙ В СССР

Адъюнкт майор внутренней службы Б.Э. Касымов

Научный руководитель профессор Ф.С. Разаренов

В "Основных направлениях развития народного хозяйства СССР на 1976-1980 годы", утвержденных ХХУ съездом КПСС, предусматривается дальнейшее совершенствование управления народным хозяйством в целях более полного использования преимуществ и возможностей экономики развитого социализма.

Задачи совершенствования управления имеют непосредственное отношение и к деятельности органов внутренних дел. Как указывал Н.А. Щелоков: "Главным средством коренного улучшения деятельности органов внутренних дел, повышения ее уровня до уровня требований, предъявляемых к условиям зрелого социализма, является дальнейшее совершенствование системы управления..."[1/].

В этих условиях важное место занимают вопросы совершенствования управления в области пожарной охраны.

Актуальность этого вопроса возрастает в связи с тем, что с развитием производительных сил в период научно-технической революции с каждым днем растет концентрация материальных средств на единицу площадей. Колоссальные масштабы народного хозяйства выдвигают на передний план задачу сбережения социалистической собственности от пожаров.

В нашей стране пожарная охрана осуществляется системой государственных органов и общественных организаций. Центральным отраслевым органом управления в области пожарной охраны является МВД СССР, в системе которого действует Главное управление пожарной охраны[2/].

I/ Журнал "Пожарное дело", 1975, № 6, с. 3.
2/ СЗ СССР, 1936, № 18, ст. 149.

Главной задачей МВД СССР наряду с другими вопросами охраны общественного порядка, является организация работы по обеспечению пожарной безопасности населенных пунктов и объектов народного хозяйства, а также широкое использование достижений науки и техники и положительного опыта в работе по обеспечению пожарной безопасности.

Функции мВД СССР по управлению в области пожарной охраны заключаются в том, что оно:

а) осуществляет Государственный пожарный надзор в стране, обеспечивает в установленном порядке пожарную охрану населенных пунктов и объектов народного хозяйства, контролирует и направляет работу пожарных подразделений других министерств и ведомств, определяет порядок совместной работы пожарных организаций страны;

б) организует проведение научно-исследовательской работы по проблемам пожарной безопасности городов, других населенных пунктов и объектов народного хозяйства. Совместно с другими министерствами и ведомствами осуществляет разработку комплексных проблем по указанным вопросам;

в) рассматривает представляемые министерствами и ведомствами технические задания на разработку и изготовление новых технических средств, необходимых для обеспечения пожарной безопасности, вносят предложения об их использовании.

Важным в деятельности МВД СССР является то, что законодательством предусмотрено его право на издание в пределах предоставленных прав приказов и инструкций по вопросам пожарной безопасности, обязательных для предприятий, организаций и учреждений независимо от их ведомственной принадлежности, а также для граждан[3].

В соответствии с функциями, осуществляемыми МВД СССР, строится и система органов пожарной охраны в нашей стране.

Система органов пожарной охраны представляет собой множество взаимосвязанных государственных и общественных организаций, осуществляющих под руководством Коммунистической партии управленческую, т.е. организующую, деятель-

3/ См. Положение о Министерстве внутренних дел СССР.

ность, направленную на сохранение материальных и духовных богатств нашей страны.

В единой системе государственных органов и общественных организаций, осуществляющих пожарную охрану в стране, можно выделить:

- органы управления, выполняющие функции Государственного пожарного надзора;

- подразделения пожарной охраны, непосредственно организующие работу по обеспечению пожарной безопасности населенных пунктов и объектов народного хозяйства.

Функции органов управления и Государственного пожарного надзора выполняют Главное управление пожарной охраны МВД СССР, управления, отделы пожарной охраны МВД союзных и автономных республик, УВД краев, областей и отделения (инспекции) Государственного пожарного надзора городских и районных отделов внутренних дел. Их деятельность регламентируется Положением о Государственном пожарном надзоре и о городской пожарной охране, утвержденным постановлением ЦИК и СНК СССР от 7 апреля 1936 г.[4], а также ведомственными нормативными актами МВД.

С учетом территориального масштаба деятельности органы управления и Государственного пожарного надзора подразделяются на центральные и местные.

К центральным органам относятся Главное управление пожарной охраны МВД СССР и Управления пожарной охраны МВД союзных и автономных республик, исполнительно-распорядительная деятельность которых соответственно распространяется на территорию Союза ССР либо на территорию союзных и автономных республик.

К местным органам относятся управления и отделы пожарной охраны УВД краев и областей, отделения (инспекции) Государственного пожарного надзора, городских и районных отделов внутренних дел.

Взаимоотношения центральных и местных органов управления и Государственного пожарного надзора строятся на принципах демократического централизма.

4/ СЗ СССР, 1936, № 18, ст. 149.

Центральным отраслевым органом пожарной охраны является Главное управление пожарной охраны МВД СССР. Оно непосредственно, а также через соответствующие органы в союзных республиках осуществляет управление аппаратами пожарной охраны, разрабатывает и издает правила, инструкции, технические нормы по противопожарной охране, обязательные для всех министерств, ведомств, учреждений, предприятий и отдельных граждан, устанавливает порядок совместной работы всех пожарных организаций страны; участвует в разработке противопожарных норм и технических условий на проектирование и строительство промышленных предприятий и населенных пунктов; совместно с местными органами пожарной охраны осуществляет систематический контроль за проведением в жизнь правил пожарной безопасности и выполнением противопожарных мероприятий всеми учреждениями, предприятиями и организациями, а также за издаваемыми ими правилами пожарной безопасности.

Важное место в системе органов управления занимают управления и отделы пожарной охраны МВД союзных и автономных республик, краев и областей.

В соответствии с Положением[5/], их основными задачами являются организация работы по выполнению решений партии и правительства, приказов, указаний и других нормативных актов МВД СССР, МВД союзных и автономных республик, УВД крайоблгорисполкомов по вопросам пожарной охраны; разработка и осуществление противопожарных мероприятий, методическое руководство этой работой в местных аппаратах и подразделениях пожарной охраны; осуществление Государственного пожарного надзора и организация тушения пожаров на объектах народного хозяйства, в городах и других населенных пунктах; руководство деятельностью аппаратов и подразделений военизированной и профессиональной пожарной охраны; организация информационно-аналитической работы, а также работы по подбору, расстановке кадров и руководству противопожарной службой гражданской обороны.

5/ См. Положение об управлении (отделе) пожарной охраны МВД республик, УВД крайоблгорисполкомов, объявленное приказом МВД СССР № 103-1973 г.

Структура органов управления, осуществляющих функции Государственного пожарного надзора, утверждается Министром внутренних дел СССР.

На практике численность сотрудников управлений, отделов пожарной охраны МВД союзных и автономных республик, УВД областных, краевых исполкомов резко отличаются друг от друга. В среднем количество сотрудников в Управлении пожарной охраны составляет 24-36 человек, а в отделах пожарной охраны от 14 до 28 человек.

Вместе с тем в каждом управлении, отделе пожарной охраны имеются отделы, отделения, группы, ведающие определенными направлениями деятельности органов пожарной охраны (Госпожнадзор; служба, подготовка и пожаротушение; пожарная техника; кадры; гражданская оборона; финансово-плановая работа и др.).

В городских, районных отделах внутренних дел образуются отделы, отделения (инспекции) Государственного пожарного надзора.

Деятельность отделов, отделений (инспекций) Государственного пожарного надзора позволяет осуществлять функции и права городских, районных отделов внутренних дел в области обеспечения пожарной безопасности, которые заключаются:

а) в организации проведения мероприятий по предупреждению пожаров в районе (городе);

б) осуществлении надзора за соблюдением противопожарных требований при проектировании, строительстве и реконструкции зданий и сооружений, за внедрением средств противопожарной автоматики и средств пожаротушения на объектах народного хозяйства; участии в комиссиях по приемке в эксплуатацию построенных объектов;

в) в организации и проведении противопожарной пропаганды на объектах народного хозяйства и среди населения; вовлечении рабочих и служащих в участие в работе по борьбе с пожарами;

г) в производстве дознания и расследования по делам о пожарах, нарушениях противопожарных правил, а также осуществлении других мер в соответствии с правами и обязанностями, установленными для органов Государственного пожарного надзора.

Кроме того, местные органы Госпожнадзора готовят проекты предложений по вопросам пожарной безопасности для рассмотрения партийными и советскими органами.

Численность сотрудников отделов, отделений (инспекций) Госпожнадзора горрайорганов определяется в зависимости от количества населения, проживающего на обслуживаемой территории (один работник Госпожнадзора на 15 тыс. населения).

Структурное построение аппаратов Госпожнадзора в горрайорганах различно. Например, в административных районах Киева образованы и действуют самостоятельные военизированные пожарные части, в составе которых есть аппарат профилактической службы, осуществляющий функции и права органов Госпожнадзора.

В административных районах Ташкента функционируют самостоятельные военизированные пожарные части и наряду с ними отделения Госпожнадзора РОВД. Задачей пожарной части является тушение пожаров, а отделения Госпожнадзора - предупреждение пожаров.

К подразделениям пожарной охраны, непосредственно организующим работу по обеспечению пожарной безопасности населенных пунктов и объектов народного хозяйства, относятся отряды и пожарные части военизированной и профессиональной пожарной охраны МВД, ведомственная и добровольная пожарная охрана.

Несмотря на единство решаемых задач, подразделения пожарной охраны имеют различия по способу образования, объему и характеру компетенций и источникам финансирования.

Так, подразделения военизированной пожарной охраны МВД (ВПО МВД) создаются в крупных городах и на важнейших объектах народного хозяйства и содержатся за счет средств союзного бюджета либо за счет министерств, ведомств, предприятий, где они созданы. Эти подразделения создаются на

основании соответствующих постановлений Совета Министров СССР, которыми определяется их численность, в каких городах и на каких объектах они организуются.

Например, в Узбекистане подразделения военизированной пожарной охраны образованы в Ташкенке и Самарканде, на Ферганском нефтеперерабатывающем заводе, производственном объединении "Навоиазот" и других объектах народного хозяйства.

Основной задачей подразделений военизированной пожарной охраны является: организация и проведение работ по предотвращению пожаров; создание необходимых условий для тушения пожаров; подготовка личного состава пожарной охраны и населения к тушению пожаров и их тушение.

К подразделениям пожарной охраны МВД относится и профессиональная /невоенизированная/ пожарная охрана, которая организуется в тех городах, поселках городского типа, районных центрах и на отдельных объектах народного хозяйства, где нет военизированной пожарной охраны.

Система профессиональной пожарной охраны в стране и структура ее подразделений определяются Министерством внутренних дел СССР. Деятельность ее регулируется Положением о профессиональной пожарной охране 6/.

В отличие от военизированной пожарной охраны личный состав профессиональной пожарной охраны может состоять в профсоюзе и на него распространяется общее законодательство о труде. В то же время для него введена соответствующая форма одежды.

Служба в подразделениях военизированной и профессиональной пожарной охраны идет круглосуточно (за исключением профилактического аппарата), поэтому личный состав пожарной охраны делится на караулы. В свою очередь караулы делятся на отделения по числу пожарных автомобилей, находящихся в боевом расчете.

Городские пожарные части, как правило, размещаются с учетом радиуса обслуживания 3 км, причем количество пожар-

6/ Положение о профессиональной пожарной охране объявлено приказом МВД СССР № 2-1970 г.

ных машин определяется из расчета одна на 5 тыс. населения [7].

Если в городе или на крупном объекте имеется три и более пожарных частей, они могут объединиться в отряд.

Организация и практическое осуществление тушения пожаров занимает в деятельности подразделений пожарной охраны МВД центральное место.

Служба в подразделениях пожарной охраны проходит в соответствии с Уставом службы пожарной охраны, а непосредственные действия по тушению пожаров проводятся в соответствии с Боевым уставом пожарной охраны, утвержденными МВД СССР.

Многие министерства и ведомства имеют свою ведомственную пожарную охрану (например, министерства обороны, морского флота, гражданской авиации, путей сообщения и др.). Эта пожарная охрана имеет много разновидностей. Наиболее характерными являются: военизированная ведомственная пожарная охрана; профессиональная пожарная охрана; пожарно-сторожевая охрана.

Ведомственная пожарная охрана организуется с разрешения Совета Министров СССР министерствами и ведомствами для противопожарной охраны их объектов. Общая численность ведомственной пожарной охраны утверждается Правительством СССР, а штаты по каждому объекту – соответствующим министерством или ведомством в пределах утвержденной для них численности.

Особенностью данного вида пожарной охраны является то, что она не пользуется правами Госпожнадзора. Ее деятельность регламентируется специальными ведомственными нормативными актами.

Взаимоотношения между органами пожарной охраны МВД и подразделениями ведомственной пожарной охраны регулируются специальными положениями и инструкциями.

В системе организаций, обеспечивающих пожарную безопасность в нашей стране, важная роль принадлежит широкой

7/ См. Сборник противопожарных требований строительных норм и правил. Ташкент, 1972, с. 10.

сети общественных противопожарных формирований. Наиболее массовыми являются добровольные пожарные общества (ДПО). Они объединяются в городские, районные, краевые, областные и республиканские советы добровольных пожарных обществ. Их деятельность по предупреждению и борьбе с пожарами тесно связана с пожарной охраной МВД, поэтому между ними осуществляется постоянное взаимодействие.

Добровольные пожарные общества при содействии органов Госпожнадзора организуют в сельских населенных пунктах, райцентрах и рабочих поселках добровольные пожарные команды (ДПК).

Штатный состав ДПК от одного до шести человек содержится за счет средств ДПО, или же местных Советов депутатов трудящихся. Остальной (внештатный) их состав комплектуется за счет членов добровольных пожарных дружин, колхозов, совхозов, предприятий и организаций.

Аналогично ДПК в сельских районах Узбекистана организованы межколхозные пожарные команды (МПК), они содержатся за счет средств колхозов, совхозов, пожарную охрану которых они обеспечивают.

Добровольная пожарная охрана в сельской местности является преимущественным видом пожарной охраны. Порядок ее организации и деятельности предусмотрен Положением о пожарной охране сельских населенных пунктов [8/].

На промышленных предприятиях, стройках, базах, складах и на других объектах народного хозяйства организуются добровольные пожарные дружины из рабочих, инженерно-технических работников и служащих. Функционируют они на основе Положения о добровольных пожарных дружинах на промышленных предприятиях и других объектах министерств и ведомств.

На добровольную пожарную дружину возлагается проведение комплекса противопожарных, профилактических мероприятий и непосредственное тушение возникших пожаров. С членами добровольных пожарных дружин организуются систематические занятия, они обеспечиваются необходимым противопожарным инвентарем и техникой; наделяются правом составления

8/ СП СССР, 1939, № 56, ст. 548.

актов (протоколов) о нарушении правил пожарной безопасности.

Все расходы по содержанию дружин производятся за счет объектов, на которых они организуются.

Таким образом, деятельность органов пожарной охраны МВД по борьбе с пожарами не является исключительной. В тесной связи с ними активно действуют различные ведомственные и общественные организации. МВД СССР в этой сфере выступает как центральный организующий и координирующий орган.

Важной задачей МВД СССР остается широкое внедрение в пожарную охрану новейших достижений науки и техники, обобщение и распространение передового опыта, разработка системы мер по повышению боеготовности пожарной охраны, повышению ее профессионального мастерства и т.п.

Дальнейшее совершенствование системы управления в области пожарной охраны требует:

- совершенствования правового регулирования деятельности пожарной охраны - систематизации и кодификации многочисленных норм, правил, требований и инструкций и на этой основе разработки нового Положения о Государственном пожарном надзоре в СССР;
- совершенствования организационной структуры аппаратов и органов пожарной охраны. Разработки и внедрения наиболее целесообразных и эффективных систем управления. Уточнения функций МВД, УВД по управлению органами пожарной охраны;
- организации долгосрочного межведомственного планирования по обеспечению пожарной безопасности различных отраслей народного хозяйства, а также совершенствования междуведомственного взаимодействия и координации;
- широкого применения электронно-вычислительной и организационной техники и средств связи, создание и внедрение АСУ;
- расширения и активизации участия общественных организаций в обеспечении противопожарной безопасности. Наделения их некоторыми полномочиями органов Госпожнадзора, а также юридического закрепления существующих форм и методов работы общественных противопожарных формирований.

ТУРИЗМ И ОРГАНИЗАЦИЯ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В ПОЛЬШЕ

Докторант майор В.П. Бэднарек

В странах - членах СЭВ - туризм всегда имел большое значение для их дальнейшей интеграции, являясь одним из условий развития прочных дружеских и деловых связей. О значении туризма можно судить по следующим данным. Так, в 1974 г. международное туристическое движение охватило 215 млн. человек. Туристы только на путешествия израсходовали 28 млрд. долларов. Число выезжающих за границу из стран - членов СЭВ - возросло с 1971 г. почти в два раза, т.е. с 29,5 до 56,6 млн. лиц[1/]. Это объясняется тем, что в большинстве стран было отменено обязательное предъявление паспортов и оформление виз при переходе через границу. Путешествия в социалистические страны имеют большое воспитательное значение и к тому же приносят значительные доходы.

В последние годы туризм приобрел массовый характер во всем мире и, в частности в социалистических странах.

Внутренний теризм в ПНР имеет особенно благоприятные условия для развития. Право на отдых и туризм гарантированы ст. 59 Конституции ПНР. Решением УI съезда Польской Объединенной Рабочей партии намечены дальнейшие перспективы увеличения свободного времени у молодежи и трудящихся, что в связи с ростом благосостояния создает реальную возможность для них заниматься туризмом.

Внутренний туризм в Польше в 1974 г. характеризовался 110 млн. статистических лиц[2/]. Согласно прогнозам уже в 1980 г. в туризме должно принять участие около 180 млн. человек.

Массовый туризм в Польше имеет много положительных сторон. Это и важный элемент воспитания, и активный фактор

1/ См. "Политика", № 9, 1975.
2/ См. Статистический ежегодник Т.У.С. 1975, с. 493.

развития культуры и экономики многих районов страны, и мощный стимул развития всех физических и духовных способностей человека.

Однако из-за отсутствия возможностей его ограничения строгими рамками, туризм в значительной степени негативно воздействует на состояние общественного порядка. Но это еще не значит, что о туризме нужно говорить как о криминогенном явлении. Такой поверхностный взгляд может привести к искажению представлений о функциях, проявлениях и действиях туризма. Туризм не абстрактное явление в социально-экономическом развитии страны, культуре ее жителей. Наоборот, потому что он концентрируется на определенных территориях и в определенные сезоны недостатки в нашей работе еще больше выявляются.

Криминогенные факторы - это сопровождающие туризм патологические явления, которые в условиях массового туристического движения воспринимаются как крайне нежелательные, как самими туристами, так и общественностью туристических зон. Основной задачей органов гражданской милиции, организаторов туризма и самих туристов является максимализация усилий, направленных на предупреждение и ограничение нарушений общественного порядка.

Принимая во внимание данные прогноза туризма в Польше, уже сегодня управление службы гражданской милиции ПНР правильно оценивает эту проблему. Поэтому мы должны изучить все негативные факторы, возникающие в связи с ростом туризма.

Среди факторов, вызывающих нарушения общественного порядка во время массового наплыва туристов, следует выделить такие, которые в принципе не зависят ни от самих туристов, ни от организаторов туризма, а также те факторы, которые появляются в результате их деятельности. Этими факторами являются следующие:

- негативные явления, сопутствующие туризму и порождающие правонарушения;
- ошибки в организации туризма, допускаемые должностными лицами;
- безответственное поведение самих туристов.

Известно, что по следам бесконечного числа туристов направляются искатели приключений, преступники. К этому нужно добавить, что под туризмом часто скрывается обыкновенное бродяжничество лиц цыганской национальности. Они используют все возможности, чтобы проникнуть в переполненные поезда, в места расквартирования туристов, на любые зрелищные мероприятия, экскурсии, слеты, фестивали, торжества и т.д. И если учесть, что туризм открывает широкое поле "деятельности" преступным элементам, то можно получить полное представление о сложности и важности этой проблемы, хотя, разумеется, криминогенные явления угрожают общественному порядку не только в связи с развитием массового туризма.

Много негативных действий в сфере общественного порядка вызывалось неполным и непоследовательным осуществлением некоторых основных предпосылок управления туризмом. Так, не всегда достигали цели:

- противодействие чрезмерной территориальной концентрированности и негативному явлению сезонности туризма;
- охват туристического движения организационными рамками.

Существенным недостатком следует считать отсутствие строгого контроля за подготовкой к туристическому сезону, а также контроля за оборудованием объектов с целью предупреждения преступлений.

Еще до сих пор недостаточно активна туристическая информация, которая должна использовать и основные сообщения из области охраны общественного порядка.

Эти и другие недостатки, очевидно, способствовали правонарушениям.

Переходим к третьей группе факторов, называемых мною безответственностью самих туристов. Здесь речь идет о их беззаботном, легкомысленном поведении. Всем знакомы факторы, когда, например, отдыхающие на море оставляют на длительное время всякие ценные предметы, автомашины без присмотра, или экскурсии в горы молодых и неопытных людей. И в этих факторах нужно искать источники правонарушений.

Наблюдая за туризмом и учитывая опыт борьбы с преступлениями, можно прийти к выводу, что сила влияния сопровождающих туризм явлений на безопасность и общественный порядок неодинакова и зависит от мест и видов туризма.

Туризм, связанный с длительным пребыванием туристов в одном месте, не представляет большой угрозы общественному порядку. Такие туристы обеспечены жильем, они пользуются общественным питанием, соблюдают правила внутреннего распорядка и не нарушают паспортного режима.

Экскурсии туристов (индивидуальные или неорганизованных групп) представляют такой вид туризма, который несет с собой большую угрозу для общественного порядка. Это объясняется многими причинами, среди которых следующие:

- почти кочевой образ жизни этих туристов, которые не связаны с общественной базой туризма;
- нарушение паспортного режима, что создает благоприятные условия для анонимности туристов;
- отсутствие лиц, ответственных за безопасность туристов, или же проявление этими лицами недопустимой терпимости к поведению туристов;
- несоблюдение административных распоряжений, касающихся организации бивуаков, охраны природы и т.д.;
- необеспечение сохранности индивидуального имущества;
- потребление алкогольных напитков.

Туризм, связанный с праздниками и выходными днями, тоже может негативно влиять на общественный порядок. Наиболее значительным проявлением такого влияния на безопасность туристов и общественный порядок являются дорожные происшествия, смерть на воде, пожары, уничтожение природного окружения человека. Однако надо сказать, что этот вид туризма имеет место только в определенные дни, а поэтому легче можно предупреждать его негативное влияние на общественный порядок.

Международный туризм также представляет угрозу для безопасности и общественного порядка.

Отрицательные явления, сопутствующие туризму и способствующие совершению преступлений и правонарушений, влияют прежде всего на состояние и рост в туристических зонах некоторых видов преступлений; безопасность и порядок в дорожном движении; безопасность и общественный порядок на водах и прилегающих к ним территориях; санитарное состояние; пожарную безопасность.

Определить влияние туризма не преступность в целой стране трудно. Можно только на основе статистического анализа определить их общую связь.

Рассматривая по кварталам динамику некоторых преступлений (разбой, телесные повреждения, хулиганство, кражи) в туристических воеводствах, таких как краковское, вроцлавское, щецинское, гданьское и ольштыньское, можно заметить связь между состоянием туризма во время летнего сезона и возрастанием некоторых видов преступлений в Ш квартале.

В это время ежегодно возрастают: кражи частного имущества, преступления против здоровья и хулиганского характера.

Быстроусиливающаяся моторизация значительно влияет на организацию отдыха. Индивидуальный транспорт дает возможность гражданам перемещаться в наиболее притягательные туристические зоны.

Анализ причин дорожных происшествий подтверждает правильность тезиса об определенной зависимости последних от времени и места международного и внутреннего туризма. Из него следует, что наибольшее количество дорожных происшествий падает на летние месяцы, а также - на субботы, воскресенья и понедельники, т.е. на дни максимального напряжения туризма.

Туризм концентрируется в значительной мере около воды. Согласно статистическим данным число тонущих ежегодно превышает тысячу человек. Из этого количества больше половины тонет в третьем квартале, а 80% в восьми так называемых туристических воеводствах. Больше 20% тонущих приходится на выходные и праздничные дни. Следовательно, и здесь тоже сказывается влияние туризма на безопасность на водах.

Ввиду быстрого социально-экономического развития страны, роста культуры граждан и развития международного и внутреннего туризма возникает необходимость обратить особое внимание на чистоту, общий порядок и санитарное состояние в стране. Им еще далеко до желаемого, высокого уровня. Поэтому еще много налагается штрафов за административные проступки в этом плане.

Большинство туристских баз, гостиниц и домов отдыха находится в лесах и там же в основном проходят туристические трассы. Принимая во внимание еще два фактора, а именно: лето и солнечную погоду, то очевидной станет связь туризма и пожарной безопасности. И эту связь нужно рассматривать в двух аспектах: пожарной безопасности туристических объектов; пожарной безопасности лесов.

Что касается первого аспекта, то надо отметить, что еще недостаточно обеспечивается пожарная безопасность этих объектов. Угрозу возникновения лесных пожаров несет неосторожное поведение туристов в лесу. Это подтверждается статистическими данными. Например, наибольшее число пожаров в лесах бывает в марте, когда лес еще сух. Много пожаров в лесах возникает также летом, особенно в субботы и воскресенья.

Чтобы можно было говорить конкретно о влиянии туризма на преступность и общественный порядок, надо провести глубокие исследования во многих туристических зонах, а таковые в Польше до сих пор еще не проводились, и поэтому в этой статье можно говорить только в общих чертах о влиянии туризма на преступность и общественный порядок.

Проблеме охраны общественного порядка во время туристических сезонов в настоящее время уделяется большое внимание. Оно исходит из возрастающих темпов роста туризма в стране и результатов прогноза его дальнейшего развития, которые позволяют предусмотреть большое влияние массового туризма на различные области социально-экономической жизни страны, в том числе и на общественный порядок.

Вместе с тем следует заметить, что туризм уже сегодня является одним из важнейших факторов, оказывающих влияние на общественный порядок во многих районах страны, число ко-

торых будет постоянно возрастать. Поэтому туризм влияет на выбор структуры и форм профилактической деятельности гражданской милиции ПНР. Профилактику правонарушений, совершаемых туристами, осуществляют различные милицейские службы, в том числе и служба безопасности, но основная роль в этой деятельности принадлежит наружной службе.

Это в основном деятельность пределиктового характера, т.е. действия гражданской милиции, направленные на опережение преступной деятельности и других угрожающих безопасности и общественному порядку правонарушений, деятельность, которая организована с целью предупреждения и недопущения правонарушений и направленная на устранение причин и условий, способствующих правонарушениям.

Комплексная программа перспективной деятельности гражданской милиции ПНР по предупреждению правонарушений в туристическом движении стала действовать лишь с начала шестидесятых годов. Решения проблем, связанных с охраной безопасности и общественного порядка во время массового туризма, является главной целью программной деятельности ведомства внутренних дел, что находит свое отражение в директивах Главного управления Министерства внутренних дел.

Особое внимание при решении этой проблемы уделяется работе милицейских отделений. Прежде всего это установление тесных контактов и развитие сотрудничества на разных уровнях с туристическими учреждениями и определенными общественными организациями. При этом в некоторых воеводствах осуществляется совместный контроль подготовленности зон и объектов к началу туристического сезона. Роль гражданской милиции ПНР в таких случаях заключается в предъявлении ряда требований по улучшению на туристических базах правопорядка и обеспечению их информацией. Кроме того, регулярно анализируется опыт местных отделений гражданской милиции в области соблюдения правопорядка в туристических зонах. Ко времени массового заезда туристов проводится анализ потребности в силах и средствах основных резервов гражданской милиции и некоторых воеводств с целью укрепления милиции в районах, местностях и городах с большей концентрацией ту-

ристического движения. Гражданской милицией организуются сезонные посты и более рациональное руководство общественными силами.

В связи с массовым туризмом проблемы безопасности и общественного порядка ежегодно обсуждаются на совещаниях, организовываемых как Главным управлением гражданской милиции, так и воеводскими управлениями. В этих совещаниях принимают участие представители определенных органов государственной администрации, учреждений и общественных организаций. Такие же вопросы обсуждаются на совещаниях, проводимых на местах, прежде всего в органах, подчиненных Главному Комитету физической культуры и туризма. Следует отметить организованную ГУ МВД пропаганду и воспитательную деятельность, проводимую с трудящимися и молодежью по телевидению, радио и в прессе; распространение материалов, издаваемых Главной командой гражданской милиции и некоторыми воеводскими отделениями.

Надо также подчеркнуть упорядочение всей деятельности гражданской милиции по реализации этой проблемы. С 1974 г. временные директивы Главного управления гражданской милиции о мерах по охране безопасности и общественного порядка, связанных с туристическим движением, стали постоянными.

Одним из главных направлений профилактической деятельности гражданской милиции, связанной с внутренним и международным туризмом, является оказание помощи в силах и средствах определенным отделениям милиции.

Не менее важное значение в этой деятельности имеет участие представителей гражданской милиции в работе координационных коллективов по делам туризма, существующих при воеводских учреждениях. Главной задачей их участия является усиление мер безопасности и общественного порядка во время туристических сезонов.

Следует также отметить значение систематических совместных действий отделений гражданской милиции с туристическими организациями, административными органами, учреждениями и общественными организациями. Целью этой взаимосвязи является увеличение участия представителей обществен-

ности в реализации задач, связанных с безопасностью и общественным порядком, а также выполнение предложений и требований, касающихся обеспечения безопасности и общественного порядка.

Профилактическая деятельность гражданской милиции, связанная с туризмом, регулярно анализируется партийными органами и органами местных Советов депутатов трудящихся. В свою очередь оценка этой деятельности в рамках служебного надзора и контроля является основой обобщения работы милиции по выявлению и искоренению недостатков.

Центральное место в милицейской деятельности, связанной с обеспечением общественного порядка в туристических зонах, занимает организация определенной тактики ее работы в зависимости от сложившейся обстановки.

На первый план организационных мер милиции выдвинуто участие начальников отделов наруженой службы воеводских отделений гражданской милиции в работе координационных коллективов по делам туризма, существующих при воеводских советских учреждениях. Целью их участия является:

- установление объема туризма и определение ответственности за работу как членов коллектива, так и учреждения и организации в целом;
- улучшение обследования местности и размещения туристических объектов;
- оснащение курортов, пляжей, бассейнов, пристаней информационными, предупреждающими знаками и ограждениями и установка их в надлежащих местах;
- определение мест для туристических лагерей, для общих игр, организация кэмпингов и охраняемых стоянок автомашин и т.п.;
- приведение в порядок и обозначение туристических трасс и дорог, находящихся недалеко от мест с большим туристическим движением;
- усиление пожарной безопасности туристических и других объектов, а также лесных массивов;
- обязывать организаторов туризма точно исполнять требования техники безопасности при перевозке туристов колесным и водным транспортом;

– введение ограничений на торговлю алкогольными напитками, выдача разрешений на стоянку цыганских лагерей в туристических зонах.

Работа в координационных коллективах не исчерпывает всех возможностей широкого влияния милиции на общество с целью обеспечения общественного порядка. Действуя совместно с органами, учреждениями и общественными организациями, отделения милиции должны проявлять активную деятельность. Прежде всего сюда входит ознакомление граждан с принципами охраны безопасности и общественного порядка во время туристических сезонов, а также с основными правилами, касающимися соблюдения мер предосторожности на водах, в дорожном движении, в горах (в частности, зимой) и т.п. Реализуются эти мероприятия в виде требований к воеводским отделам просвещения и школьным инспекторам о введении в школьные программы правил безопасности и общественного порядка; влияние на информационную и пропагандистскую политику главных и воеводских центров туристической информации, а также на средства массовой информации с целью публикаций статей и подготовки передач по проблемам, касающихся безопасности и общественного порядка; организации по согласованию с начальниками гмин (единица административно-территориального деления Польши с 1972 г.) и президентами городов встреч с общественностью, и прежде всего с молодежью, лицами, управляющими туризмом, туристическими гидами, заведующими и сотрудниками туристических объектов, жителями дачных местностей с целью обсуждения правил безопасности и общественного порядка во время туристических сезонов.

Взаимодействие выражается и в форме организации так называемых "патронатов", т.е. охраны определенными общественными организациями некоторых районов, местностей, туристических зон, парков отдыха и водоемов.

Перед туристическим сезоном отделения милиции должны определить, какую максимальную помощь они должны оказать определенным местным отделениям гражданской милиции по организации и несению службы:

– решить вопрос об организации в некоторых местностях сезонных отделений гражданской милиции и отделений дружин-

ников; организовать милицейские дежурства в этих местных отделениях гражданской милиции; организовать в больших отделениях милиции оперативные группы, а также моторизованные патрули.

В объем сил и средств отделений гражданской милиции включаются:

- максимальное и рациональное использование как своих сил и средств, так и общественных;

- возможности переброски сил и средств с территорий, где преступность небольшая, а также из городских агломераций и промышленных округов в большие туристические зоны;

- использование запасных технических средств (связи, транспорта и т.п.) с целью обеспечения переброски сил организованных сезонных отделений.

Следует отметить, что любые организационные мероприятия сами по себе не дадут желаемого эффекта. Нужны люди, которые должны умело и рационально выполнять стоящие задачи, дисциплина и партийное отношение к работе. Перечисленные проблемы туризма находятся под постоянным контролем не только начальников отделений и офицеров гражданской милиции, но прежде всего партийных комитетов и организаций.

НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ СИСТЕМНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Соискатель капитан милиции А.Е. Коченков

Научный руководитель доктор юридических наук
Г.А. Туманов

Сущность и задачи контроля

Органам внутренних дел приходится решать многообразные и сложные задачи в условиях обстановки, находящейся под постоянным воздействием множества факторов. Это усложняет как деятельность органов внутренних дел, так и процесс принятия решений руководителями, осуществляющими управление силами и средствами. Цель управления сложной системой, к которой могут быть отнесены все социальные системы, включая органы внутренних дел, состоит в поддержании определенного ее состояния, т.е. в поддержании требуемых значений выхода системы[1/]. Под состоянием системы в данный момент времени будем понимать множество значений существенных характеристик (свойств), которыми эта система обладает[2/]. В нашем случае выходом системы могут быть значения оперативно-служебных показателей, характеризующих деятельность органа внутренних дел.

Известно, что механизм руководства системой заключается в том, что ожидаемые при определенных событиях, условиях и реакциях значения показателей качества работы системы, установленные на основе прошлого опыта или предшествующих решений, сравниваются с их фактическими текущими значениями. Если эти значения отличаются на величину большую, чем допустимо, т.е. имеется существенное расхождение между действительными и ожидаемыми результатами, то фиксируется наличие проблемы и приводится в действие процесс

I/ См. Г.С. Поспелов, В.А. Ириков. Программно-целевое планирование и управление. М., 1976, с. 37.

2/ Там же, с. 27.

ее решения с помощью системы управления. В процессе функционирования системы управления формируется решение, которое как вход поступает в систему и становится частью набора ее ответных действий. Итак, целью управления является поддержание выхода на определенном уровне, что, в свою очередь, требует способности перераспределять ресурсы по мере изменения условий; таков способ, которым механизм управления регулирует работающие части системы[3/].

Динамичность оперативной обстановки усложняет задачу управления органами внутренних дел, создавая возможность отклонения значений показателей качества деятельности управляемого объекта от ожидаемых на величину большую, чем это допустимо. Устранить возможность такого отклонения можно только в результате контроля.

Для того, чтобы добиться успеха в управлении, указывал В.И. Ленин, надо "поменьше общих рассуждений, побольше фактов и проверенных фактов, показывающих, в чем, при каких условиях, насколько идем мы вперед или стоим на месте или отступаем назад"[4/]. Здесь показано существо, основное содержание и целевая установка контроля. Контроль - это не просто механический сбор целевой информации. Это и проверка фактов, их анализ, интерпретация и подготовка конкретного управленческого решения в соответствии со сложившейся ситуацией.

Очевидно, что такой контроль требует анализа первичной информации, собранной на основе непосредственного изучения фактов с использованием знаний об изучаемом объекте, имеющихся и в смежных областях. Так как только в этом случае достоверность главного вывода социального исследования - о вероятности направления хода событий в ближайшем или более или менее отдаленном будущем, - будет наибольшей. Контроль же в сфере деятельности органов внутренних дел с полным правом можно отнести к классу социальных исследований. Известно, что распространенной ошибкой является попыт-

3/ См. С. Я н г. Системное управление организацией. М., 1972, с. 54.

4/ В.И. Л е н и н. Полн. собр. соч., т. 42, с. 325.

ка определить критические причинные факторы, не используя анализа. Например, увеличение числа бытовых правонарушений можно объяснить увеличением потребления алкоголя на душу населения, но точность и достоверность этого объяснения может оказаться невыясненной. Сатистически обработанная информация о системе может быть использована для прогнозирования ее состояния и оценки влияния на состояние внутренних и внешних факторов. Накопление такой информации позволяет принимать обоснованные решения об измерении условий функционирования системы, о корректировке ее поведения[5/], изменении структуры и функций системы.

Выделим условно три класса систем:

I. Системы, действительное состояние которых полностью совпадает с желаемым состоянием;

2. Системы, действительное состояние которых частично совпадает с желаемым;

3. Системы, действительчое состояние которых не совпадает с желаемым.

Далее внутри каждого из этих классов рассмотрим следующие виды систем: системы работоспособные полностью; системы работоспособные частично; системы неработоспособные.

Будем считать систему работоспособной, если она может выполнять поставленные перед нею задачи или возложенные на нее функции. Далее рассмотрим внутри каждого из названных видов следующие подвиды систем: системы, в которых возможно полное восстановление работоспособности; системы, в которых возможно частичное восстановление работоспособности; системы, в которых восстановление работоспособности невозможно.

5/ Поведением системы называется изменение ее состояния (и, соответственно, выхода), исходом которого является некоторый результат. Таким образом, поведение системы связано с достижением цели или решением задачи. (Г.С. П о с п е л о в, В.А. И р и к о в. Программно-целевое планирование и управление. М., 1976, с. 31).

Таким образом, мы получим 3х3х3=27 видов систем, каждый из которых характеризуется рядом признаков. Теперь можно нашу задачу контроля реальной системы свести к задаче об идентификации ее вида. Наши последующие действия будут находиться в прямой связи с решением вопроса идентификации вида системы, т.е. вопроса о принадлежности системы к определенному виду из числа вышеназванных. Здесь следует отметить, что решение о возможности восстановления работоспособности системы может быть принято в том случае, если в процессе контроля решена задача диагностики, т.е. задача определения характера, вида и места неудовлетворительной работы в системе.

Контроль решает не только задачу оценки состояния, но и диагностики системы. Часто в деятельности органов внутренних дел уже в процессе контроля оказывается целесообразным устранить выявленные дефекты. В таких случаях инспекция штаба МВД, УВД, в пределах предоставленных ей полномочий, принимает решение на месте и немедленно претворяет его в жизнь, что существенно повышает гибкость и оперативность управления органами внутренних дел. Отсюда, в частности, следует, что система контроля в органах внутренних дел должна выполнять не только информационно-учетные, но и восстановительные функции.

Итак, из принятой нами классификации систем и последующих рассуждений следует вывод о том, что задача контроля системы может быть сведена к идентификации вида системы и восстановительной задаче. Таким образом, основными задачами контроля системы являются следующие: определение состояния системы; определение работоспособности системы; определение возможности восстановления работоспособности системы (диагностика системы, принятие решения о возможности восстановления работоспособности системы); устранение причин неудовлетворительной работы системы (коррекция системы, изменение структуры системы, изменение функций системы, изменение задач, стоящих перед системой).

Из основных задач вытекают главные операции процедуры контроля:

формирование информации, необходимой для решения задачи;
получение исходных данных для анализа задачи;
анализ задачи;
принятие решения по задаче;
устранение недостатков в функционировании системы.

Не все эти задачи решаются в конкретной системе контроля. Очевидно, что перечень задач, их объем и степень решения зависят от целей контроля, типа объектов контроля и ресурсов системы руководства.

Организация контроля

Во всех службах и подразделениях органов внутренних дел существует система руководства, осуществляющая оперативное управление силами и средствами в повседневной деятельности и при решении конкретных задач. Так как контроль является одной из функций системы руководства, то организация контроля органически вытекает из ее задач и структуры.

Для того чтобы организовать систему контроля (предполагается, что цель контроля определена), представляется необходимым решить следующие основные вопросы:

I. Выбрать схему обслуживания (в терминах теории массового обслуживания - "дисциплину обслуживания"), представляющую собой совокупность правил, определяющих порядок обслуживания контролируемых объектов. Схема обслуживания дает ответ на вопрос, как обслуживаются объекты контроля. Сюда относится определение порядка инспекции подразделений и т.д. Например, необходимо произвести инспекцию ряда подразделений. Одновременно инспектировать их невозможно из-за ограниченной численности персонала инспектирующего органа. Брать людей из других подразделений нецелесообразно. В этом случае необходимо разработать наиболее целесообразный порядок или очередность инспекции подразделений, исходя из имеющихся ресурсов инспектирующего органа и предъявляемых к проверке требований. В случае использования автоматизированных систем следует определить порядок опроса системой источников информации и т.д.

2. Выбрать стратегию контроля, под которой понимают полноту проверки объекта и периодичность контроля. Возможен сплошной или выборочный контроль. В частности, комплексные проверки, практикуемые в органах внутренних дел, по объему затрагиваемых вопросов, полноте собираемых сведений можно отнести к сплошному контролю подразделения.

Периодичность контроля определяется характеристиками объектов контроля и возможностями субъекта контроля. Период между очередными проверками зависит от степени достоверности прогнозирования состояния объектов контроля. Степень доверия к результатам прогнозирования зависит от вероятностных характеристик состояния объекта контроля и времени накопления данных об этих характеристиках. Если вероятностные характеристики объекта контроля (например, вероятность ухудшения оперативной обстановки в целом или по какому-либо виду преступлений) остаются стабильными, то по мере накопления данных в процессе контроля степень доверия к прогнозу будет увеличиваться. Это означает, что при постоянной степени доверия к результатам прогноза, с течением времени будет увеличиваться интервал между очередными проверками объекта контроля. Если же скорость изменения вероятностных характеристик состояния объекта превосходит скорость накопления информации о них, то интервал между очередными проверками будет сокращаться. Например, кривая, характеризующая преступность определенного вида, носит явно выраженный периодический характер, что объясняется сезонностью совершения данного вида преступлений. Если проверки в течение ряда периодов показали, что характер кривой не изменяется, то можно сделать вывод о стабильности вероятностных характеристик данного вида преступлений. Каждая последующая проверка от периода к периоду лишь укрепляет наше доверие к выводу о периодичности процесса, т.е. по мере накопления новых данных достоверность прогноза о сезонности явления будет увеличиваться. Таким образом, убедившись в правильности выводов, мы будем с постоянной степенью доверия относиться к результатам прогноза о направлении развития данного вида преступлений, т.е. достоверность про-

гноза во времени будет величиной постоянной. В этих условиях естественным будет решение об увеличении интервала между очередными проверками объекта контроля.

Теперь рассмотрим случай, когда скорость изменения вероятностных характеристик состояния объекта превосходит скорость накопления информации о них. Если интервал между очередными контрольными проверками будет больше, чем сам период изменения процесса, то мы получим неправильное представление о его ходе, так как за время между двумя проверками характер кривой может значительно измениться. Соответственно, при таких условиях руководитель не сможет своевременно принять правильного решения, например, о маневре силами и средствами. В этом случае для того, чтобы иметь возможность следить за реальным развитием процесса, мы должны сократить интервал между проверками хотя бы до величины периода самого процесса. Органы внутренних дел имеют дело с процессами инерционными, характеризующимися запаздыванием, находящимися под влиянием большого числа факторов. Поэтому проверки целесообразно проводить через интервалы, которые на определенную величину меньше, чем период изменения процесса. В случае непериодического процесса интервал между проверками должен позволять своевременно принимать правильное решение о маневре силами и средствами. Практически почти во всех случаях скорость наших действий должна быть выше скорости процесса, на который мы пытаемся воздействовать.

Итак, скорость накопления и анализа информации о состоянии контролируемого объекта влияет на выбор величины периода контроля и должна на определенную для каждого конкретного случая величину превосходить скорость изменения вероятностных характеристик объекта. При этом должно быть учтено время, необходимое на принятие решения о действиях органов внутренних дел и на осуществление самих действий. Это еще более ужесточает требование превышения скорости накопления и анализа информации об объекте над скоростью изменения состояния объекта. В противном случае мы не будем успевать своевременно воздействовать на объект. Однако как

ни велико значение скорости сбора и анализа информации о состоянии контролируемого объекта, при выборе величины периода контроля следует учитывать, что проверки не должны быть чрезмерно частыми, т.е. величина периода контроля не может быть меньше определенной величины для каждой системы и обстановки. Это объясняется тем, что частый контроль может в отдельных случаях дезорганизовать или даже вообще парализовать работу системы. В социальных системах это серьезное ограничение, с которым постоянно необходимо считаться.

3. Разработать штатное расписание персонала системы контроля и их функциональные обязанности. Штатное расписание системы контроля должно обеспечивать нормальный процесс подготовки и проведения контроля.

В.И. Ленин придавал большое значение квалификации работников сферы управления. "Всякая работа управления, - писал он, - требует особых свойств. Можно быть самым сильнейшим революционером и агитатором и совершенно непригодным администратором. ...Чтобы управлять, нужно быть компетентным, ...нужно иметь известное научное образование"6/.

Квалификация и численность персонала системы контроля должна определяться сложностью объекта контроля и совершенством аппаратуры, используемой для контроля. Например, если для контроля используется ЭВМ, то персонал системы контроля должен иметь достаточно высокую квалификацию, чтобы умело использовать возможности машины, т.е. квалификация персонала существенно зависит от степени автоматизации контроля. Проверка деятельности служб УВД требует от личного состава инспектирующего подразделения более высокой квалификации, чем проверка районного отдела внутренних дел, т.е. сложность объекта влечет за собой более сложные задачи контроля и, соответственно, требует более высокой квалификации персонала системы контроля. Поэтому, учитывая сложность объектов контроля и решаемых задач, наиболее квалифицированный персонал сосредоточен в Организационно-инспекторском управлении Штаба МВД СССР.

6/ В.И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 40, с. 215.

Следует отметить то обстоятельство, что, проектируя любой объект, будь то структура нового подразделения или план реализации мероприятий по конкретной задаче, мы одновременно проектируем систему контроля объекта. Поэтому объект мы должны проектировать с учетом возможных временных потерь и трудозатрат при подготовке и проведении его контроля. Таким образом, выбор рациональной системы контроля объекта существенно влияет на выбор структуры самого объекта и наоборот. Эту взаимосвязь необходимо учитывать и при определении производительности контроля, которая определяется, с одной стороны, потребностями системы управления, с другой стороны, ограничениями на ресурсы (например, ограничениями по штатному расписанию или ограничениями на средства для закупки оборудования). В связи с этим одностороннее стремление во что бы то ни стало повышать производительность не является обоснованными, поскольку это ведет к резкому увеличению затрат на контроль. Во всяком случае необходимо выяснить чувствительность изменения эффективности системы контроля к изменению ее производительности и затратам, так как может оказаться, что повышение производительности системы незначительно увеличивает ее эффективность, но значительно увеличивает затраты. Существует оптимальная производительность контроля. Вообще говоря, вопрос оценки затрат на контроль, да и на любые мероприятия в органах внутренних дел в сравнении с достигнутым в конечном итоге эффектом имеет самостоятельное значение.

Принципы контроля

Суть основных положений контроля сложных систем в органах внутренних дел заключается в определении и выборе методов: оценки состояния системы; принятия решения о работоспособности системы; диагностики.

Для оценки состояния системы необходимо выбрать показатель ее состояния и определить методику и процедуру его вычисления. Таким показателем может быть показатель качества работы системы. Поскольку вычисление показателя как

функции параметров[7] системы производится неточно и, кроме того, сами параметры измеряются с ошибкой, то на практике мы можем получить лишь оценку показателя качества, которая характеризует состояние системы только на выбранном, фиксированном режиме контроля, отражающем определенный диапазон условий функционирования системы.

Режим функционирования органа внутренних дел определяется условиями его деятельности и входами. Условия - это законодательство, ведомственные и иные нормативные акты, оперативная оостановка, ограничения на ресурсы и т.д. Входами являются указания, приказы на исполнение каких-либо действий, плановые и директивные мероприятия и т.д. Это деление условно. Показатель качества работы системы зависит от ее параметров и режима. Так как для каждого режима работы системы значения ее параметров существенно отличаются, то, принимая режим постоянным, мы можем вычислить показатель качества только для определенных, характерных именно для этого режима параметров системы. Таким образом, выбор режима контроля имеет существенное значение для его эффективности. Режим контроля может быть наиболее напряженным и наиболее вероятным. Примером наиболее напряженного режима могут служить действия органов внутренних дел в особых условиях, в том числе в условиях введения в действие плана "Сирена" и т.д. Так как решения, принимаемые множеством людей при многократном повторении ситуации достаточно близки к оптимальным, то использование для контроля наиболее вероятного режима является решением, близким к оптимальному. Общепринят наиболее вероятный режим контроля, являющийся некоторым средним режимом. Если оперативная обстановка на территории органа внутренних дел средняя, то и режим его работы будет наиболее вероятным. А следовательно режим контроля этого органа в этих условиях также будет наиболее вероятным.

7/ Под параметрами системы будем подразумевать величины, характеризующие отдельные ее свойства.

Другим важным вопросом является определение объема контроля, т.е. перечня контролируемых параметров. Решение этого вопроса основывается на применении показателя достоверности контроля. Достоверность контроля - это мера доверия к оценке состояния контролируемой системы. После того, как составлен перечень контрольных параметров, необходимо подготовить простые уравнения, описывающие с достаточной точностью взаимосвязь между величинами параметров и показателя качества функционирования системы.

Принятое решение о степени выполнения контролируемой системой стоящих перед ней задач основывается на сравнении полученной оценки показателя качества работы с некоторым допустимым расчетным значением, учитывающим целевые факторы и ограничения на ресурсы системы. Эти расчеты требуют рассмотрения более сложных комплексов, в которые контролируемая система входит как элемент, т.е. допустимое значение показателя качества определяется решением задачи более высокой иерархической структуры. Например, рассчитывая показатель качества работы районного отдела внутренних дел, необходимо рассмотреть положение этого отдела в УВД. Если система характеризуется несколькими показателями качества работы, то для каждого из них составляется перечень параметров, от которых они зависят. Затем для каждого показателя качества работы составляются уравнения, описывающие взаимосвязь величины показателя с величинами параметров. Вычисленные показатели качества сравниваются с допустимыми значениями и, если совокупность показателей качества находится в пределах допусков, то считается, что система пригодна для выполнения своих функций.

Задачу диагностики целесообразно решать одновременно с определением показателей качества. Очевидно, что полнота диагностики зависит от поставленных целей и на практике часто ограничивается определением состояния отдельных подсистем, входящих в контролируемую систему. Анализ сложных систем показывает, что обычно количество параметров, определяющих с достаточно высокой достоверностью показатели качества системы, невелико и основную массу контролируемых

параметров составляют диагностические. Объясняется это тем, что решение каждой дополнительной диагностической задачи приводит к резкому увеличению контролируемых параметров.

Специфика решения задач диагностики определена требованием констатировать, что определенный узел в подсистеме или сама подсистема работает неудовлетворительно. При этом нет необходимости точно определять допуски на диагностические параметры, обычно достаточно их определить приближенно. Следует отметить, что с точки зрения вычисления показателя качества работы системы, измерение диагностических параметров дает избыточную информацию. Поэтому нет необходимости включать эти параметры в функцию показателя качества. Однако практически можно эту группу параметров логически связать с уравнением для вычисления показателя качества. Обычно это логическая зависимость показателя качества от диагностических параметров, строящаяся по принципу "да" - "нет". Суть этой зависимости заключается в том, что если все диагностические параметры находятся в своих допусках, то показатель качества не зависит от их величины и определяется значениями существенных параметров. Если хотя бы один диагностический параметр вышел из поля допуска, то показатель качества принимается равным нулю. Например, мы анализируем работу органа внутренних дел по борьбе с особо опасными преступлениями. В процессе контроля дается вводная о нападении вооруженной группы на сберкассу. При нормативном для данного органа допуске в две минуты сотрудники дежурной части органа и ближайшие его ПМГ прибыли к сберкассе через три минуты, выйдя из допуска на одну минуту. В этом случае будет естественным признать показатель качества работы органа внутренних дел по борьбе с особо опасными преступниками равным нулю, несмотря на то, что другие параметры, например, такие, как процент раскрытых особо опасных преступлений, были удовлетворительными. Практика работы органов внутренних дел подтверждает правомерность такого подхода.

Итак, обобщая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что применение принципов контроля с использованием показателей качества работы системы позволяет успешно решить две проблемы. Первая проблема связана с разработкой методологии построения системы контроля в органах внутренних дел. При этом все основные характеристики создаваемой системы контроля определяются на основе достоверности получения оценки показателя качества работы контролируемой системы. Вторая проблема заключается в принципиальной возможности принятия более гибких решений на основе получения оценки показателя качества работы системы.



ПОЛИГРАФ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ ПНР

Адъюнкт старший лейтенант В. Вагнэр

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор И.М. Гуткин

В течение последних лет в ПНР ведется дискуссия о целесообразности использования полиграфа в уголовном процессе. Полемика была вызвана первым случаем применения полиграфа в уголовном процессе ПНР.

В ноябре 1963 г. воеводским судом в г. Ольштине было рассмотрено дело об убийстве Эдмунда П. в г. Барчеве Ольштинской области.

Обстоятельства этого дела: 12 мая 1963 г. в органы Гражданской милиции поступил сигнал о драке, которая происходила в квартире Веслава С. во время гулянки. Прибывшие на место происшествия работники милиции обнаружили в одной из комнат убитого Эдмунда П. и двух мужчин. Эдмунду П. был нанесен удар кухонным ножом. Медицинской экспертизой было установлено, что смерть наступила от удара ножом в голову. В комнате, кроме этих мужчин (Веслава С. и Александра П.), никого не было. Ранее находившиеся здесь женщины выбежали, когда началась драка и Веслав С. схватил нож. Как развивались события дальше, они не видели.

По уликам, собранным в ходе расследования, можно было предположить, что удар нанес Веслав С. Но он упорно отрицал свою вину, утверждая, что смертельный удар нанес не он, а Александр П. Отпечатки пальцев на ноже, которым пользовались почти все участвующие в гулянке, не могли внести ясность в этот вопрос.

Так как это убийство произошло в специфических условиях и улики не были достаточно вескими, воеводский прокурор г. Ольштина вынес постановление о вызове в качестве эксперта профессора П. Хорошовского, являющегося единственным в Польше обладателем полиграфа. Это был беспрецендентный

в истории польской юстиции случай. Поэтому применение полиграфа в судопроизводстве выдвинуло множество не решенных до сих пор проблем.

Этот аппарат больше известен под английским названием "лай детектор", что в переводе означает "обличитель лжи" или "детектор лжи". В литературе ПНР употребляется название "полиграф" или "вариограф". Полиграф был сконструирован в США и там он нашел наиболее широкое применение.

Исследования при помощи полиграфа являются исследованиями психо-физического типа, основанными на фиксации психо-физиологических процессов, происходящих в организме допрашиваемых лиц. Аппарат определяет изменения, происходящие в процессе дыхания, в кровяном давлении, а также в деятельности потовых желез. (В настоящее время есть аппараты, которые наряду с указанными, исследуют и другие функции организма.)

Аппарат, примененный в деле, о котором идет речь, фиксировал, записывая как кривые, следующие процессы:

1. Изменения в дыхании - пневмографическая кривая.

2. Изменения кровяного давления - сфизмографическая кривая.

3. Изменения деятельности потовых желез - гальванометрическая кривая.

Полиграф применяется следующим образом: после его подключения лицу, которое подвергается исследованию, предлагаются вопросы, не имеющие никакого отношения к расследуемому делу. Затем нужно проверить его ответы (кривые), а потом задать вопросы, на которые будут получены заведомо ложные ответы (так называемая ложь по договоренности). Например, исследуемое лицо выбирает любое число из предложенных, а ответ дает ложный. При этом, если исследуемое лицо принадлежит к людям с нормальной нервной реакцией, появляется характерная смена кривых при ложных ответах. Далее исследуемому лицу задаются вопросы, тесно связанные с делом. Полученные на них ответы (кривые) сравниваются с ответами (кривыми) на вопросы, полученными ранее. Применение полиграфа регулируется подробной инструкцией.

Отчитываясь о проведенной экспертизе, профессор П. Хорошовский сказал, что при обращении к исследуемому Веславу С. с вопросами, связанными и не связанными с уголовным делом, на которые были получены ответы только "да" (+) или "нет" (-), наступали изменения нормального хода кривых, когда ответы на вопрос предполагали усиление эмоций. Результаты, полученные при использовании полиграфа, совпали с теми данными, которые были собраны при исследовании уголовного дела.

Областной суд отнес результаты этой экспертизы к числу доказательств по уголовному делу. В обосновании этого суд сказал: "Исследование при помощи полиграфа подсудимого Веслава С. показало, что в ходе кривых наступает заметная реакция после вопросов, связанных с уголовным делом, и особенно близко касающихся способа убийства Эдмунда П."... и далее "Исследование Александра П. не обнаружило в его ответах никакой лжи".

По этому вопросу суд высказал мнение, что такой метод исследования вполне научный и что им не следует пренебрегать только потому, что он не находил до сих пор практического применения.

При рассмотрении этого дела суд, наряду со всеми доказательствами, принял во внимание результаты исследования, полученные при помощи полиграфа, и признал Веслава С. виновным в убийстве. Осужденный подал апелляцию в Верховный Суд. Верховный Суд подтвердил справедливость приговора областного суда, но отбросил доказательство, полученное при помощи полиграфа, не дав никаких объяснений по этому вопросу.

Выступая по этому делу, профессор В. Дашкевич подчеркнул, что применение полиграфа нужно рассматривать в двух планах: во-первых, в отношении к обвиняемому и, во-вторых, в отношении к другим лицам, главным образом к свидетелям. Согласно ст. 63 УПК ПНР подозреваемый (подсудимый) может не отвечать на предлагаемые вопросы. Из этого вытекает, что применение полиграфа к нему возможно только с его согласия, независимо от того, дает или не дает он показания.

Из факта отказа подозреваемого (подсудимого) от применения полиграфа, так же, как и отказа от дачи показаний, нельзя делать выводов, имеющих для него нежелательные последствия.

Иначе применяется полиграф по отношению к свидетелям. Свидетели несут уголовную ответственность за ложные показания и за утаивание правды согласно ст. 247 УК ПНР. В случае отказа свидетеля от дачи показаний или от клятвы в правдивости показаний можно применять к нему предусмотренные ст. 244 УПК ПНР средства воздействия. Только в строго предусмотренных законом случаях свидетели могут быть освобождены от дачи показаний. Применение полиграфа в отношении к свидетелям иногда сопряжено с причинением им некоторых неудобств (психических, физических), но они не могут быть причиной их отказа от его применения.

Исследования при помощи полиграфа (после описанного случая в ПНР стали чаще прибегать к его использованию) вызвали дискуссию, у него появились сторонники и противники. Эта полемика нашла отражение прежде всего на страницах журнала МВД ПНР "Проблемы криминалистики".

Так, М. Липчиньска разграничивает применение полиграфа в отношении к подозреваемому (подсудимому) и к свидетелям. Применение полиграфа в отношении к подозреваемому (подсудимому) возможно только с его согласия. Она обосновывает применение полиграфа тем, что результаты исследования, полученные с его помощью, прибавляют данные о интересующей личности (данные обсервационные). "Не вызывает никаких сомнений, что чем больше обсервационных данных, тем шире возможность точнее выразить предположения, вытекающие из этих данных"[1/].

А. Ружицки пишет, что применение полиграфа с целью выявления лжи или правды вызывает сомнение, потому что у разных лиц неодинаковая эмоциональная возбудимость[2/]. Э. Сковрон очень категорично высказывается за применение полигра-

1/ См. Применение полиграфа в уголовном процессе. "Проблемы криминалистики", № 52 (на польск. яз.).

2/ См. Замечания в пользу полиграфа. "Проблемы криминалистики", № 54 (на польск. яз.)

фа в практике процессуальных органов[3].

М. Шэрэр высказал отрицательное мнение, аргументируя его тем, что исследования, проводимые полиграфом в уголовном процессе, не дают точных (позитивных) доказательств. В лучшем случае можно получить негативные ответы. Кроме того, Шэрэр считает необходимым указать на морально-этическую сторону этой проблемы, ссылаясь на то, что этот вопрос поднимался в ООН и высказывания в основном были о цательными. Сам автор считает, что применение полиграфа в какой-то степени унижает человеческое достоинство. Сл заметить, что автор в своей статье не разграничивает менение полиграфа в отношении обвиняемого и других лиц участвующих в процессе[4].

Против такого подхода можно использовать высказыв В. Дашкевича: "Сколько случаев, когда мы обвиняем человека, который не имеет никакого отношения к преступлению, но когда обвиняемый бессилен доказать свою невиновность, и вот тогда в применении полиграфа он видит свое спасение, возможность подтверждения правдивости своих показаний, которым до сих пор не верили. Неужели и в этом случае можно говорить о том, что исследование полиграфа бьет по человеческому достоинству, неужели и в этом случае отказ от полиграфа согласуется с нормами морали и этики"?[5]

З. Кнызнак подчеркивает роль экспертов при ведении полиграфических исследований и пишет, что применение полиграфа необходимо связывать со статьями УПК ПНР, которые касаются назначения экспертизы в уголовном процессе, т.е. ограничить только теми случаями, в которых для оценки показаний свидетелей, подозреваемых, обвиняемых или подсудимых необходимы специальные знания. Обязательным условием применения полиграфа должно быть согласие лиц, участвующих в уголовном процессе[6].

3/ См. В связи с полемикой о применении полиграфа. "Проблемы криминалистики", № 55 (на польск. яз.).

4/ См. "Разоблачитель лжи" в уголовном процессе. "Проблемы криминалистики", № 55 (на польск.яз.).

5/ "Государство и право", 1973, № 10 (на польск.яз).

6/ См. Полиграф в уголовном процессе. Варшава, 1971 (на польск. яз.).

Один из последних случаев успешного применения полиграфа в уголовном деле под названием "Анна" (об убийстве шестнадцати женщин и шести покушений на убийство) описан в статье Э. Церлицы и Я. Рульского, помещенной в журнале 7/. В ней сказано, что обвиняемый спокойно отвечал на вопросы, которые не касались убийств, совершенных им самим, и тогда полиграф не фиксировал никакой реакции. Когда же вопросы были связаны с его преступными действиями, полиграф отражал повышение давления, потливость и т.д. Результаты исследования полиграфом были приобщены к уголовному делу. Как правило, такие исследования дают возможность исключить из уголовного дела те эпизоды, к которым исследуемый не имел никакого отношения, а также и некоторых подозреваемых лиц. Обвиняемого разыскали при помощи метода исключения. Применение полиграфа подтвердило правильность принятых при расследовании этого дела версий.

Из сказанного следует, что проблема применения полиграфа в уголовном процессе до сих пор остается дискуссионной.

В связи с тем, что закон не запрещает применять полиграф на практике им уже пользуются. Поэтому его применение должно найти отражение в нормативных документах.

7/ См. "Служба народу", 1975, № I4 (на польск. яз.).



СЕЛЕКТОР ПОЛУПЕРИОДОВ ЗАДАННОЙ ДЛИТЕЛЬНОСТИ ЧАСТОТНО-МОДУЛИРОВАННЫХ СИГНАЛОВ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЙ В РАСПОЗНАЮЩИХ СИСТЕМАХ ПЕРСОНОФИКАЦИИ (РСП) ПО ИНДИВИДУАЛЬНЫМ ПРИЗНАКАМ

Адъюнкт капитан внутренней службы Е.А. Ляпин,
Р.Г. Джагупов, Г.С. Вайсман, Р.К. Мамедов

Научный руководитель кандидат технических наук
доцент Р.Г. Джагупов

Правовая кибернетика - эта отрасль науки, которая объединяет юристов, математиков, инженеров над созданием принципов, методов и технических условий применения ее в праве и в деятельности юридических учреждений. Кибернетика основывается на широком использовании электронно-вычислительной техники, теории информации и математических методов. Ее задача облегчить деятельность судов, прокуратуры органов внутренних дел, судебной экспертизы.

Правовая кибернетика может сыграть важную роль в следующих областях науки и практической деятельности:

I. Автоматизация правовой справочно-информационной службы.

2. Совершенствование правотворческой деятельности.

3. Автоматизация исследований криминологической, иной социально-правовой статистической информации.

4. Автоматизация судебно-экспертного исследования.

5. Совершенствование учебного процесса.

Например, известно, что в практике почерковедческой экспертизы встречаются случаи, когда эксперт, проводя анализ признаков почерка, несмотря на различие в отдельных броских признаках, "чувствует", что сравниваемые почерки исполнены одним лицом. Однако описать совпадающие особенности не представляется возможным. Иногда эксперт не может сообщить, какие логические мыслительные операции предшествовали формированию такого вывода, а может лишь высказать

предположение, что, по-видимому, в формировании такого вывода решающее значение приобрели особенности почерка, не представляющие характерных отклонений, но давшие основание для такого "предчувствия" или экспертной интуиции. Однако ссылка эксперта на собственную интуицию практически неприемлема и по известным процессуальным соображениям справедливо отвергается. Конечно, интуиции всегда предшествуют, хотя и не непосредственно, длительные волевые усилия логических рассуждений.

"Интуиция не исключает, а предполагает сознательное дискурсивное мышление, способное развернуть догадку в систему доказательств, обнаружить ее фактические основания, объяснить процесс ее формирования и в конце концов установить ее правильность или ошибочность"[1/].

Отдавая должное роли экспертной интуиции в процессе познания, и в частности в процессе графической идентификации, криминалисты пока еще не смогли полностью раскрыть ее истинный смысл и его объективно выразить. Вместе с тем решение этого вопроса нельзя недооценивать. Формализация и логическая обработка экспертной интуиции являются важной предпосылкой правильного исследования многообразного экспертного опыта исследования почерка. Совершенно очевидно, что если бы в программу работ ЭВМ, моделирующей некоторые функции экспертного мышления, можно было бы ввести в формализованном виде хотя бы элементы экспертной интуиции, тогда самое сложное идентификационно-криминалистическое исследование не представляло бы трудности.

Анализируя почерки, эксперт сравнительно быстро выбирает из всего комплекса визуально наблюдаемых их особенностей лишь относительно небольшую группу признаков, сравнение и исследование которых в конечном итоге приводит к решению вопроса об установлении или исключении тождества.

При решении сложной задачи идентификации (связанной, например, с дифференциацией близких по характеристикам дви-

I/ А.Р. Р а т и н о в. Использование некоторых данных психологии в процессе доказывания.- В сб.: "Теория доказательств в советском уголовном процессе". М., 1973, с.323

жений почерков, признаки которых характеризуются большой инвариантностью) решающее значение приобретает конструирование модели проблемной графической ситуации.

Эта модель представляет собой систему уточненных исходных графических данных, характеризующих совокупность признаков сравниваемых почерков. Ясно, что конструируемая в сознании эксперта модель не отражает всех признаков, а выбирает лишь те графические компоненты, которые помогают в дальнейшем формировать правильное решение. Во многих случаях эти компоненты могут быть описаны, а в дальнейшем и строго формализованы.

Однако немало случаев, когда эксперт не может детализировать эти компоненты, поскольку воспринимает их в комплексе. Именно конструирование такой модели объясняет происхождение экспертной интуиции. Однако проблема экспертной интуиции еще ждет своего решения. По-видимому, можно говорить о конструировании обобщенной модели проблемной графической ситуации, помогающей эксперту намечать правильный путь решения и уточнять исходные данные в любом случае проведения графической идентификации.

Другим аспектом идентификации является использование дактилоскопической информации, которая носит сугубо индивидуальный и устойчивый характер. Нет людей, имеющих одинаковый папиллярный узор на пальцах. Это свойство используется при построении распознающих систем персонофикации по индивидуальным признакам. Одним из способов автоматизации считывания дактилоскопической информации является поиск возможностей кодирования папиллярных узоров. Он должен строиться на признаках, которые в своей совокупности индивидуализируют узор. Такие признаки в криминалистике принято называть частными. Имеются в виду особенности строения папиллярных линий в виде мелких деталей (вилки, глазки, мостики и т.д.), оцениваемые с точки зрения их формы, размеров и относительного расположения. Еще одним из способов технической реализации методики кодирования и распознавания многоконтурных изображений (каковыми являются папиллярные узоры) можно назвать способ использования в качестве признаков распознавания наклона папиллярных линий их ширя-

ня и расстояний между ними. Этот способ используется авторами настоящей статьи при разработке распознающей системы персонофикации по индивидуальным признакам.

Следующим аспектом идентификации является использование вокалоскопической информации (экспертиза голоса), которая также является достаточно устойчивой и индивидуальной.

Распознающие системы персонофикации (РСП) строятся на различных технических принципах. Одной из составных частей РСП является селектор признаков, построение которого в системах с частотной модуляцией основывается на использовании частотных фильтров. Однако существующая корреляция между избирательностью частотного фильтра и его быстродействием снижает точность регистрации момента приема информации. В предлагаемой статье описан пьезоэлектрический селектор полупериодов заданной длительности частотно-модулированных сигналов, в определенной степени устраняющий этот недостаток. Приводятся результаты теоретических и экспериментальных исследований селектора, даны рекомендации по его расчету и проектированию.

Он состоит из однополупериодного выпрямителя, пьезокерамической пластинки и амплитудного селектора.

Пьезокерамическая пластинка имеет входную и выходную секции. Принцип действия селектора заключается в следующем: частотно-модулированные сигналы после выпрямления подаются на входную секцию, а напряжение с выходной секции поступает на амплитудный селектор. По форме выходное напряжение представляет собой затухающие колебания с частотой, определяемой одним из резонирующих геометрических параметров входной секции, в рассматриваемом случае шириной пластинки. Форма выходного напряжения в значительной мере подвержена изменениям в зависимости от соотношения геометрических размеров пластинки и длительности полупериода входных сигналов.

При определенных нижеуказанных соотношениях между размерами пластинки и длительностью полупериода входных сигналов, равной полупериоду частоты волн в пластинке, форма вы-

ходного напряжения оптимизируется[2].

При оптимизации длительность колебательного процесса сокращается до трех-четырех полупериодов колебаний, амплитуда среднего пика колебаний $И_{пик}$ резко возрастает, а отношение ее величины к амплитудам смежных пиков увеличивается до двух-трех.

Выбирая порог срабатывания последующего амплитудного селектора $И_{пор.} = 0,95\ И_{пик}$, получают на выходе импульс, свидетельствующий о поступлении на вход селектора полупериода заданной длительности.

Проектирование селектора такого типа осуществляется следующим образом. По заданному значению частоты f_0 рассчитывается резонирующий размер входной секции пластинки по формуле

$$\ell_{рез.} = \frac{\sigma_{зв.}}{2 f_0},$$

где $\ell_{рез.}$ - резонирующий размер,

$\sigma_{зв.}$ - скорость звука в пьезокерамике.

Подстройка резонансной частоты осуществляется с помощью подстроечных конденсаторов, подключаемых параллельно входной секции.

Выбор прочих размеров пластинки производят исходя из критериев моночастотности и получения достаточного для срабатывания амплитудного селектора напряжения выходного сигнала. В соответствии с критерием моночастотности необходимо выполнить условия[3]

$$\ell_I \geq 10\ell_3 \qquad \ell_2 \geq 4\ell_3$$

где $\ell_I; \ell_2; \ell_3$ - соответственно длина, ширина и толщина пластинки.

2/ Физическая акустика. Под ред. У. Мэзона, т. IA, пер. с англ. М., 1966, с. 42.

3/ Е.Г. Смажевская, Н.Б. Фельдман. Пьезоэлектрическая керамика.-"Советское радио", 1971, с. 171; В.М. Плужников, В.С. Семенов. Пьезокерамические твердые схемы. М., 1971, с. 64.

Для эффективной передачи мощности через пластинку желательно выполнение условия

$$l_{1вх} = l_{1вых}$$

В этом случае достигается приемлемое согласование входной и выходной секций.

Выходное напряжение пьезокерамической пластинки в общем случае рассчитывается по следующей формуле:

$$U_{вых} = \frac{U_{вх} \cdot K^2}{e^{\alpha \cdot x}} \sqrt{\frac{l_{1вх} \cdot l_{2вх} \cdot l_{3вых}}{l_{1вых} \cdot l_{2вых} \cdot l_{3вх}}}$$

где $U_{вх}$ - амплитуда входного сигнала,
K - коэффициент электромеханической связи пьезокерамики;
α - коэффициент затухания.

Выбор требуемой полосы пропускания селектора с учетом уровня срабатывания амплитудного селектора может быть осуществлен по формуле 4/

$$\frac{U_{вых}}{U_p} = \frac{1}{\sqrt{1 + 4Q^2 \left(\frac{\Delta f}{f}\right)^2}}$$

где U_p - выходное напряжение в резонансе;
Q - добротность пьезокерамики;
Δf - полоса пропускания селектора.

Исследования данного устройства проводились на опытном образце, в котором в качестве амплитудного селектора применялся элемент "НЕ" в интегральном исполнении типа КIЛБ553.

Размеры пластинки:

$l_1 = 40$ мм, $l_2 = 8$ мм, $l_{3вх} = 0,3$ мм, $l_{1вх} = 19$ мм,
$l_{2вх} = 8$ мм, $l_{3вых} = 0,3$ мм, $l_{1вых} = 19$ мм, $l_{2вых} = 8$ мм

X = 2 мм, материал керамики ЦТС - I9.

Была снята выходная характеристика пьезоэлектрического селектора. Параметры входных сигналов селектора

4/ Д.А. К о н а ш и н с к и й. Частотные электрические фильтры. М.-Л., I959, с. 2I.

$И_{вх.}$ = 6в, выходного сигнала селектора $И_{вых.}$ = 2,4в,
$_{вых.}$ = 2 мксек.

При определенной величине амплитуда выходного сигнала достигает максимума. При = 2,25 мксек полоса пропускания, определенная на уровне 0,95 $И_{вых.}$, характеризующая в данном случае погрешность селектирования, составляет ± 0,I мксек.

При необходимости сужения полосы пропускания можно применять пьезоэлемент с более высоким значением добротности, например ниобат лития. При этом уровень выходного сигнала пьезоэлектрической пластинки на порядок увеличивается.

Селектор позволяет выделять сигналы в диапазоне частот $10^4 - 10^7$ Гц.

Увеличение быстродействия достигается путем эффективного демпфирования колебаний в бруске[5/] и применением амплитудного селектора, в открытом состоянии обладающим малым входным сопротивлением.

Благодаря незначительному изменению свойств современных пьезокерамических материалов от воздействия внешних факторов данный селектор обеспечивает высокую стабильность и надежность.

5/ Физическая акустика. Под ред. У. Мэзона, т. IA, пер. с англ. М., 1966, с. 50.

РЕАЛИЗАЦИЯ ЛЕНИНСКИХ ПРИНЦИПОВ КОМПЛЕКТОВАНИЯ КАДРОВ ПРИ СОЗДАНИИ ШТАТНОЙ РАБОЧЕ-КРЕСТЬЯНСКОЙ МИЛИЦИИ (1918-1924 гг.)

Адъюнкт капитан милиции А.Я. Малыгин

Научный руководитель кандидат юридических наук, доцент Р.С. Мулукаев

В Отчетном докладе XXIУ съезду КПСС Л.И. Брежнев отмечал: "Партия придавала серьезное значение правильному, объективному освещению истории нашего государства"[1].

Изучение истории советского государственного строительства имеет не только познавательное, но в первую очередь практическое, значение. Исторический опыт должен служить современности, решению задач сегодняшнего дня. Большие задачи, стоящие перед милицией на современном этапе коммунистического строительства, могут быть лучше решены на основе изучения исторического опыта ее строительства.

XXУ съезд КПСС обратил внимание партии, всего народа на необходимость неукоснительного проведения ленинских принципов кадровой политики, на насущные задачи в области идейно-воспитательной работы с кадрами. Так, в Отчете ЦК КПСС отмечалось, что главное в том, "чтобы партия располагала еще более широким резервом опытных, теоретически зрелых товарищей", для чего, наряду с другими мерами, необходимо изучить имеющиеся в истории государства достижения, "вспомнить опыт прошлого"[2].

Л.И. Брежнев в своем докладе указал также, что "необходимо и дальнейшее изучение проблем развития нашей государственности, форм и методов воспитательной, идеологической работы"[3].

1/ Материалы XXIУ съезда КПСС. М., 1971, с. 102.
2/ Материалы XXУ съезда КПСС. М., 1976, с. 71.
3/ Т а м ж е, с. 72-73.

Одной из важнейших проблем, решавшихся партией и правительством при строительстве советской милиции, была проблема последовательной и полной реализации кадровой политики партии, неуклонного проведения в жизнь ленинских принципов работы с кадрами, и, в частности, проблема комплектования кадров.

Кадры - основа государственного аппарата. Осуществление многочисленных и разнообразных функций, возложенных на государственные органы, возможно лишь через кадры. Проблеме кадровой функции управления социалистическим государством первостепенное значение придавал В.И. Ленин, неустанное внимание уделялось и уделяется в решениях КПСС, эта проблема все более интересует ученых.

Как первоочередную задачу партии В.И. Ленин рассматривал постановку правильного, обоснованного подбора кадров, считая это основой организаторской работы, и постоянно обращал внимание на необходимость обеспечения планомерного, систематического, широкого и открытого подбора лучших работников[4].

В работах В.И. Ленина имеются указания о необходимости организации системы поиска и изучения людей, которые по своим идейно-политическим, деловым и личным качествам подходили бы для работы в государственных органах. Он вновь и вновь обращал внимание на то, что ни законы, ни организационная структура какого-либо государственного органа сами по себе не обеспечат эффективное выполнение стоящих задач, первоочередным он считал "не декреты, не реорганизации, а подбор людей..."[5].

Становление милиции как штатного государственного органа происходило в соответствии с основными принципами, определенными В.И. Лениным и при его непосредственном участии. Так, Совет Народных Комиссаров под председательством В.И. Ленина на заседаниях 21 марта и 21 августа 1918 г. рассматривал вопросы строительства советской рабоче-крестьянской милиции[6].

4/ См. В.И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 43, с. 280.
5/ В.И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 44, с. 369.
6/ См. Р.С. Мулукаев. Организационно-правовые осно-

Выполняя принятые на этих заседаниях решения, НКВД и НКЮ разработали и 12 октября 1918 г. утвердили инструкцию "Об организации Советской рабоче-крестьянской милиции". В.И. Ленининым были подписаны и такие важнейшие акты, регламентирующие различные стороны организации и деятельности милиции, как декрет "О Советской Рабоче-Крестьянской милиции (апрель 1919 г.) и первое Положение о рабоче-крестьянской милиции от 10 июня 1920 г.

Значительное внимание в указанных документах было обращено на проблему комплектования кадров советской милиции.

Основные принципы комплектования кадров государственного аппарата (и в частности, милиции) были разработаны В.И. Лениным. Пролетарскую милицию он рассматривал как исполнительный орган Советов и считал важнейшими принципами комплектования кадров милиции классовость и народность. Лишь при условии строго классового подбора работников милиции, теснейшей связи их с трудящимися массами возможно было обеспечить социалистический общественный порядок, лишь "такая милиция обеспечила бы абсолютный порядок и беззаветно осуществляемую товарищескую дисциплину"[7].

Инструкция НКВД и НКЮ от 12 октября 1918 г. "Об организации Советской Рабоче-Крестьянской милиции" содержала как общие для всех принимаемых на работу в милицию лиц требования, так и специальные требования для лиц, назначаемых на руководящие должности. В этих требованиях нашли яркое выражение принципы классовости и народности комплектования кадров советской милиции. Комплектование кадров милиции могло осуществляться лишь из граждан РСФСР не моложе 21 года, вполне грамотных, только из представителей трудящихся классов, пользовавшихся активным и пассивным избирательным правом в Советы, признающих Советскую власть. Комплектование осуществлялось на началах добровольности. Нельзя было комплектовать кадры милиции из представителей эксплуататорских классов, лиц, живших на нетрудовые доходы, из служа-

---

вы становления советской милиции (1917-1920 гг.). М., 1975, с. 51-55.

7/ В.И. Л е н и н. Полн. собр. соч., т. 31, с. 43.

щих и агентов бывших жандармских отделений и чинов бывшей полиции и ряда других категорий лиц.

Для лиц, назначаемых на руководящие должности, существовали дополнительные требования. Так, начальниками и помощниками начальников городских и уездных управлений милиции могли назначаться лица, "преданные в лице Советской власти интересам рабочего класса и беднейшего крестьянства, а именно: по рекомендации от социалистических партий, стоящих на платформе Советской власти, профессиональных союзов и местных Советов депутатов"8/.

Такие меры играли важную роль в обеспечении организации качественно нового органа пролетарского государства, в корне отличного от царской полиции и милиции Временного правительства, которая не редко "представляла собой не что иное, как банду всякого сброда, начиная от маменькиных сынков, чиновников и торгашей и кончая заведомыми преступниками-рецидивистами, имевшими по несколько судимостей за грабежи и убийства". В этом убеждались при разгоне комиссариатов милиции, "находившихся под начальством явно белогвардейских полковников"9/.

Однако часто наблюдались отступления при комплектовании кадров пролетарской милиции от предъявляемых к работникам милиции требований, что в значительной мере было обусловлено тем, что "наиболее сознательные силы рабочего класса были брошены на разные фронты", многие красногвардейцы, составлявшие костяк рабоче-крестьянской милиции, ушли в Красную Армию. Пополнение кадров милиции происходило из лиц, оставшихся в тылу, среди которых, наряду с действительно честными, самоотверженными товарищами, попадались недобросовестные лица. Проникали в ряды милиции и такие лица, которые преследовали личные и часто корыстные интересы, поскольку надеялись избежать мобилизации на фронт, обезопасить имущество от реквизиций и конфискаций10/. Кроме того,

8/ СУ РСФСР, 1918, № 75, ст. 813.
9/ На посту. Юбилейный сборник. 30 октября (12 ноября) 1917 г. по 12 ноября 1922 г. Петроград, 1922, с. 9.
10/ См. т а м ж е. с. 5.

в кадры милиции попала значительная часть престарелых и несовершеннолетних. Проникали в милицию и бывшие служащие полиции и других карательных органов царского режима.

Это происходило в связи с острой нехваткой кадров. С мест регулярно поступали сообщения о некомплекте, большой текучести.

В целях обеспечения полного и последовательного проведения в жизнь ленинских принципов классовости и народности комплектования кадров пролетарской милиции в рассматриваемый период систематически в больших или меньших масштабах проводились чистки личного состава от враждебных и несознательных элементов. Так, еще до утверждения Инструкции от 12 октября 1918 г. в период подготовки и разработки ее, в августе 1918 г., была произведена перерегистрация всех сотрудников, после которой из рядов милиции были уволены все, кто был враждебно настроен к Советской власти, а также те, кто недобросовестно исполнял возложенные на него обязанности[11].

Показательно, например, что всего лишь через месяц после организации милиции Советского Крыма (пролетарские милиционеры встали на посты 15 ноября 1920 г.), была проведена чистка личного состава милиции от нежелательных и вредных элементов: военнопленных врангелевской армии, бывших служащих полиции и государственной стражи[12].

Разумеется, вопрос о привлечении в кадры милиции - государственного органа, наиболее открыто стоящего на позициях трудящихся классов и защищающего их интересы, - старых специалистов не мог решаться таким же образом, как в сфере хозяйственного и культурного строительства.

Например, в декабре 1918 г. всем органам милиции было дано указание, которым предписывалось немедленно уволить из уголовного розыска всех лиц, участвовавших в политическом сыске до Октябрьской революции, какими бы незаменимыми специалистами они ни были.

11/ См. М.И. Еропкин. Развитие милиции в Советском государстве. М., 1967, с. 21.

12/ Н. Геталов. Записки милиционера. Симферополь, 1933, с. 6.

Несмотря на самую острую нехватку кадров в пролетарски милиции, сама жизнь обусловливала невозможность использования служащих карательных органов царизма на работе не только в уголовном розыске, но и в милиции в целом.

На следующий же день после освобождения Крыма Крымревкомом было принято постановление о сформировании симферопольской городской милиции. Из-за отсутствия кадров было решено использовать аппарат бывшей государственной стражи (не полиции!) и привлечь к службе только технический и низший строевой состав. Однако политическая и военная обстановка показала полную неспособность этих лиц служить делу защиты интересов трудящихся классов, и через два-три дня последовало решение о роспуске организованной таким образом милиции[13/].

Вопрос о возможности зачисления в кадры милиции и уголовного розыска бывших служащих полиции и жандармерии был разрешен приказом по милиции № 151 от 13 апреля 1922 г. "О порядке принятия на службу в милицию и уголовный розыск лиц, служивших ранее в полиции и жандармерии", в котором объявлялось постановление Президиума ВЦИК от 29 августа 1921 г. и говорилось, что на работу в милицию могут приниматься лишь те, ранее служившие в полиции и жандармерии лица, которые представят документы о восстановлении их в правах гражданства. В постановлении Президиума ВЦИК "О порядке восстановления в правах гражданства лиц, служивших в прежней полиции" обращалось особое внимание губернских исполкомов на максимальную осторожность при решении вопроса о восстановлении в правах гражданства указанных лиц, ибо "каждая ошибка в этом отношении будет дискредитировать Советскую власть в глазах широких трудящихся масс.

В виду этого к более или менее ответственной советской работе могут быть допускаемы те из лиц, служивших в полиции при царском режиме, в отношении которых уже состоялось постановление Президиума ВЦИК о восстановлении их в правах гражданства"[14/].

13/ Н. Гетапов. Записки милиционера. Симферополь, 1933, с. 5.

14/ Действующие распоряжения по милиции. М., 1928, с. 493.

Иными причинами, обусловливавшими некомплект личного состава милиции и возможность проникновения в их кадры нежелательных, несоответствующих по образовательному уровню, здоровью или иным обстоятельствам, являлись бытовавший еще взгляд на органы охраны порядка как на чуждый, враждебный трудящимся орган, а также весьма тяжелое материальное положение сотрудников милиции. Так, например, за время проведения с ноября 1923 г. по июль 1924 г. месячника "Красный милиционер" было установлено, что в челнинской милиции Татарской АССР из 44 сотрудников 23 были с различными заболеваниями, требующими срочного лечения: малярия, экзема, порок сердца, малокровие и др.[15/]. В отчете о работе милиции Татарской АССР за 1920 г. отмечаются трудности в комплектовании кадров милиции "из-за малого пайка, плохого вооружения, большой перегруженности работы милиционеров"[16/].

На съезде начальников районных, уездных управлений милиции и отделений уголовного розыска Петроградской губернской милиции 31 июля 1921 г. отмечалось, что вместо хлеба работникам милиции выдается 15 фунтов пшеницы и 5-6 фунтов овса, несение службы доходит до 20 часов в сутки, в производстве сотрудников уголовного розыска находится по 100-150 дел, при окладе 4 тыс. руб. в месяц работники милиции не были освобождены от оплаты за проезд в общественном транспорте, тогда как проезд на трамвае через один район стоил тысячу руб.[17/].

Перенести все лишения и с честью выполнить стоящие перед милицией задачи могли лишь закаленные в революционной борьбе коммунисты. Поэтому проводится работа по увеличению партийного костяка в органах милиции. Коллегия НКВД Татарской АССР 19 сентября 1920 г. принимает решение "просить областной комитет РКП(б) выделить соответствующего

15/ ЦГА ТАССР, ф. 3997, оп. I, д. 167.
16/ ЦГА ТАССР, ф. 3997, оп. I, д. 39, л. 92.
17/ См. Сборник протоколов и отчетов заседаний начальников управлений городской милиции и представителей Петроградской губернской милиции 1921-1922 гг. Петроград, 1922, с. 27, 29, 93.

товарища на пост начальника Главмилиции"[18].

25 ноября 1920 г. на заседании пленума Казанского городского исполнительного комитета было решено "просить областной комитет РКП(б) направить определенное число партийных товарищей для работы в милиции и уголовном розыске"[19].

Линия на увеличение партийной прослойки в органах милиции, на улучшение классового состава, на последовательное проведение принципа народности комплектования кадров милиции неуклонно выдерживалась и при проведении чисток.

Так, в результате чистки, проводившейся по решению ВЦИК от 23 ноября 1922 г., на каждую сотню уволенных было:

- рабочих - 27 чел.;
- крестьян - 61 чел.;
- интеллигентов - 12 чел.

Из них членов РКП(б) - 10 чел.

А на каждую сотню принятых:

- рабочих - 35 чел.;
- крестьян - 59 чел.;
- интеллигентов - 6 чел.

Из них членов РКП(б) - 17 чел.

По образовательному уровню на каждую сотню уволенных:

- грамотных - 71 чел.;
- малограмотных - 25 чел.;
- неграмотных - 4 чел.

На каждую сотню принятых:

- грамотных - 92 чел.;
- малограмотных - 7 чел.;
- неграмотных - 1 чел.

По 38 губерниям РСФСР из проверенных 43.404 человек было уволено 9233, или 21,28%[20].

Чистка рядов милиции происходила при широком участии трудящихся, на собраниях населения. К гражданам обращались с воззваниями с целью привлечь население оказать помощь в объективной оценке работников милиции.

18/ ЦГА ТАССР, ф. 5852, оп. 1, д. 110, л. 3.

19/ Там же, л. 18.

20/ "Рабоче-крестьянская милиция", 1923, № 8, с. 2-3.

В конце 1922 г. в Татарской АССР выпущено воззвание "К рабочим, крестьянам и всем гражданам ТССР":

"Настоящим Главное Управление Советской милиции ТССР доводит до сведения всех граждан Республики, что при Инспекторском отделе Главмилиции открыт прием жалоб на незаконные действия чинов милиции (милиционеров, начальников, агентов уголовного розыска и т.д.) как-то: взяточничество, пьянство, вымогательство, грубое обращение, превышение власти и т.д.

Главмилиция предлагает всем честным гражданам немедленно доводить до сведения инспекторского отдела о всех замеченных проступках.

Жалобы могут быть письменные и устные, на русском и татарском языках. Необходимо указание адреса жалобщика, хотя бы одного свидетеля, время и место нарушения чинами милиции законов Советской власти.

Главмилиция убедительно просит всех честных граждан пойти навстречу в деле очищения своих рядов от примазавшихся личностей, которые, укрываясь званием Рабоче-Крестьянской милиции, творят беззаконие на местах"[21/].

Уже с момента образования штатной Рабоче-Крестьянской милиции предусматривались определенные конкретные меры по обеспечению проведения принципов классовости и народности комплектования кадров милиции. В декабре 1918 г. Центророзыск разработал анкету с подробными сведениями об ответственных работниках уголовного розыска, назначение которых на должность утверждалось Центророзыском. В анкете отражались политические и деловым качества кандидатов: политические воззрения, партийность, рекомендации учреждений или ответственных лиц, чем занимался до войны и в период с февральской до октябрьской революции, личные качества, свойства, привычки[22/].

21/ ЦГА ТАССР, ф. 3997, оп. I, д. 37, л. 4I.

22/ См. Р.С. М у л у к а е в. Организационно-правовые основы становления советской милиции (I9I7-I920 гг.). М., 1975, с. 63.

В январе 1920 г. приказом по Казанской милиции предписывалось проверять всех поступающих на службу в милицию[23/]. В милиции Крыма в 1922 г. существовал порядок, по которому заполняли анкеты при поступлении и рядовые милиционеры.

Главным управлением милиции в 1918 г. был разработан образец обязательства для поступающих в милицию. Зачисляемый в кадры милиции давал обещание беззаветно служить делу защиты интересов трудящихся, честно исполнять все законы Советской власти, беспрекословно подчиняться приказам руководителей.

Обстоятельства требовали принятия эффективных мер, которые обеспечили бы более полную реализацию принципов классовости и народности комплектования кадров милиции, свели бы до минимума возможность проникновения в ее ряды вредных и нежелательных лиц. Одной из таких мер явился комиссионный порядок отбора кандидатов на работу в милицию. Так, 20 февраля 1923 г. на Всекрымском съезде милиции было решено упразднить систему единоличного выбора, так как это давало возможность проникать в ряды милиции нежелательным элементам. Отныне набор производили особые экзаменационные комиссии[24/].

Позднее порядок проверки принимаемых на службу в милицию в испытательных комиссиях на предмет знаний и пригодности к милицейской службе был закреплен в Положении о службе в Рабоче-Крестьянской милиции[25/].

Итак, комплектование кадров советской милиции с первых дней ее создания осуществлялось строго в соответствии с ленинскими принципами классовости и народности. На протяжении короткого периода времени был предпринят ряд мер, направленных на ограничение возможности засорения кадров ми-

---

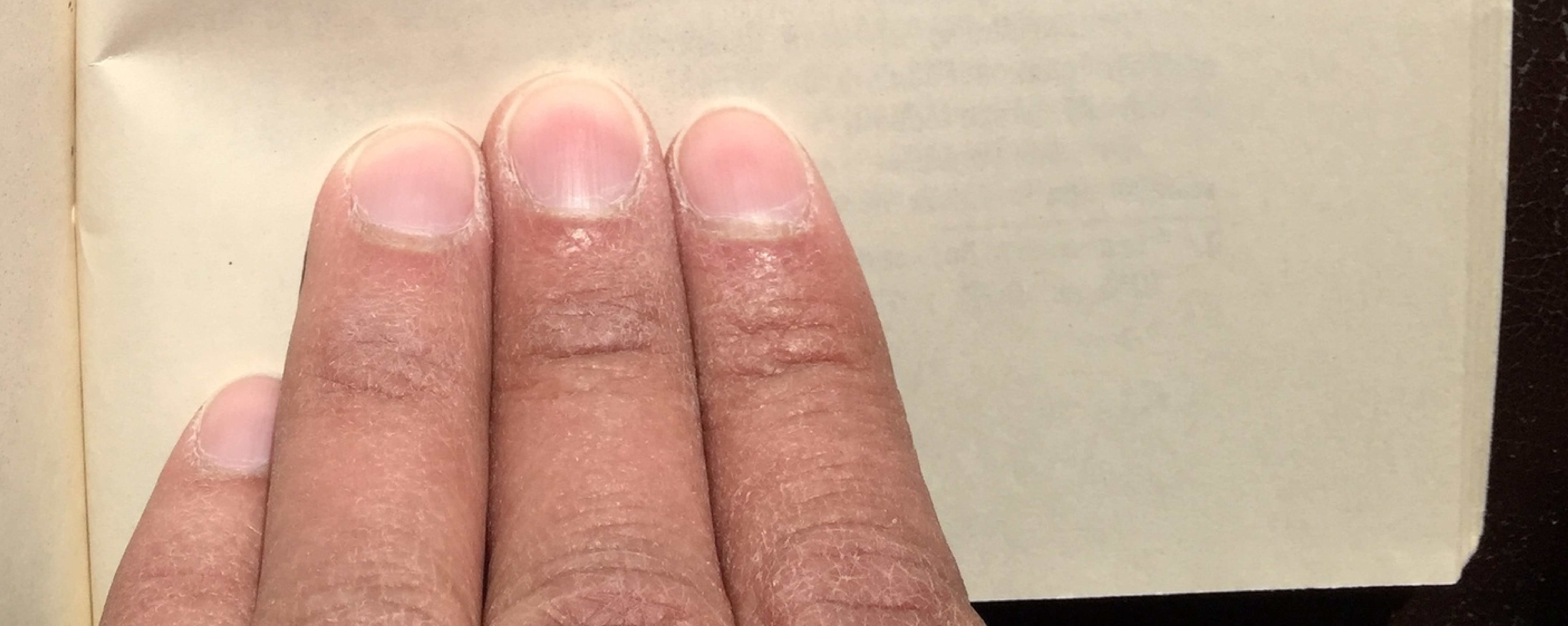
23/ ЦГА ТАССР, ф. 3997, оп. I, д. 7-а, л. 6.

24/ См. Н. Гетáлов. Записки милиционера. Симферополь, 1933, с. 56.

25/ Сборник документов по вопросам организации и деятельности советской милиции (1917-1934 гг.). М., 1957, с. 123.

лиции лицами, чуждыми Советской власти и неспособными эффективно исполнять возложенные на органы милиции задачи.

Расширялся и детализировался круг требований к лицам, поступающим на службу в милицию. Последовательное проведение указанных принципов в жизнь во многом способствовало созданию подлинно пролетарского органа, который активно боролся с бандитизмом и преступностью и в сравнительно короткий срок смог ликвидировать профессиональную преступность.



ПРИРОДООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ИХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ОБЩЕСТВЕННЫМИ ИНСПЕКЦИЯМИ ПО ОХРАНЕ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Соискатель капитан милиции Г.И. Азаров

Научный руководитель доктор юридических наук
О.С. Колбасов

Органы внутренних дел в сфере охраны природы строят свою работу, опираясь на помощь и поддержку масс трудящихся и решают возложенные на них задачи в тесном взаимодействии с коллективами трудящихся, а также с добровольными народными дружинами по охране общественного порядка и другими самодеятельными общественными организациями.

Правовое выражение взаимодействия органов внутренних дел с широкой общественностью нашло свое прямое закрепление еще в постановлении Президиума Верховного Совета РСФСР о ходе выполнения закона РСФСР от 27 октября 1960 г. "Об охране природы в РСФСР", где в п. I4 органам внутренних дел вменено "шире практиковать участие общественности в деле борьбы с лицами, хищнически истребляющими природные богатства"I/.

Причем наибольший интерес для органов внутренних дел представляет установление тесного контакта с общественными инспекциями по охране природы, которые призваны осуществлять в области охраны окружающей природной среды контрольно-надзорные функции.

К настоящему времени сложились, в основном, два вида общественных инспекций по охране природы, неравнозначных по своему фактическому и правовому положению.

I. Общественные инспекции по охране природы, образованные при местных организациях обществ охраны природы;

I/ "Ведомости Верховного Совета РСФСР", № I4, 1965, ст. I085.

2. Общественные инспекции, образуемые соответствующими государственными органами, которые и осуществляют руководство их работой (общественная охотничья инспекция, общественная рыбоохрана, общественная лесная инспекция и общественная инспекция по использованию и охране земель).

Дифференциация общественных инспекций по охране природных ресурсов по двум направлениям нашла свое закрепление в Законах об охране природы. Например, в ст. 16 Закона "Об охране природы в РСФСР", принятого 27 октября 1960 г., указывается, что в помощь государственным органам при местных отделениях Всероссийского общества содействия охране природы и озеленению населенных пунктов учреждаются общественные инспекции по охране природы, которые согласуют свою деятельность с другими общественными инспекциями (охотничьими, рыболовными и др.)[2/].

Функции общественных инспекторов обществ охраны природы несколько шире, чем отраслевых общественных инспекторов. Например, они призваны оказывать в деле охраны природы содействие Госохотинспекции, Госрыбнадзору, органам лесоохраны и другим заинтересованным органам, а также органам внутренних дел и народным дружинам по охране общественного порядка.

Кроме того, в задачу общественных инспекций обществ охраны природы входит организация охраны комплекса природной среды (общественных инспекций, образованных при государственных органах, как правило, лишь строго определенного ресурса природы).

Тем не менее необходимо отметить, что связь общественных инспекций по охране природы с отраслевыми общественными инспекциями по охране отдельных видов природных богатств очень тесная и объясняется это, в первую очередь, тем, что нередко общественные инспектора при государственных органах являются членами общества охраны природы, а подчас и его общественными инспекторами.

2/ См. "Ведомости Верховного Совета РСФСР", 1960, № 40, ст. 586.

К I января 1974 г. в РСФСР насчитывалось I73 252 общественных инспектора по охране природы[3/], работа которых строилась в соответствии с положениями об общественных инспекциях по охране природы, принимаемыми отдельно по автономным республикам, областям (краям), так как единого положения по организации и деятельности общественных инспекций по охране природы Всероссийское общество охраны природы не имеет, так же как и примерного положения. Это обстоятельство в определенной степени оказывает отрицательное влияние на их практическую деятельность. В ряде случаев из-за этого наблюдается несоответствие задач, зафиксированных разными автономными положениями, утвержденными решениями исполкомов областных (краевых) Советов, нередки случаи сужения прав общественных инспекторов по охране природы и т.д., т.е. нет однообразия в решении комплексных задач по охране природы.

Из сопоставления различных положений об общественных инспекциях по охране природы Всероссийского общества охраны природы видно, что круг обязанностей общественных инспекторов, в основном, определяется следующими направлениями:

а) осуществление контроля за выполнением природоохранительного законодательства, а также решений и распоряжений местных органов государственной власти и управления;

б) выявление граждан, организаций, предприятий, учреждений, нарушающих законоположения об охране природы;

в) содействие государственным, общественным и хозяйственным организациям в проведении природоохранительных мероприятий;

г) проведение пропагандистской работы в целях показать значение природы для жизни и деятельности человека и правового воспитания населения.

По положению "Об общественных инспекциях и группах общественных инспекторов по охране природы Всероссийского общества охраны природы", утвержденному I6 мая 1972 г. реше-

3/ См. Всероссийское общество охраны природы (краткая справка). Приложение. Ярославль, 1974.

нием исполнительного комитета Красноярского краевого Совета депутатов трудящихся, общественные инспекции наделены следующими правомочиями:

- устанавливать личность нарушителя правил по охране природы и зеленых насаждений путем проверки документов задержанного, опроса свидетелей;

- составлять протоколы о нарушениях законов об охране природы и направлять их для принятия мер соответствующим организациям с последующим сообщением Президиуму совета общества.

Перечисленный объем прав, закрепленный за общественными инспекторами по охране природы обществ охраны природы, призванных вести природоохранительную работу, является, естественно, недостаточным для эффективной борьбы с нарушениями прирооохранительного законодательства и не может в полной мере поднять заслуженный авторитет общественных инспекторов. Например, в Латвийской ССР общественным инспекторам предоставлено право задерживать нарушителей и изымать у них орудия незаконной охоты и рыболовства, а также транспорт, используемый для незаконного промысла (машины, мотоциклы, лодки и т.п.) и незаконно добытых зверей, птицу и рыбу. Здесь предоставленные права в некоторой степени аналогичны правам государственных инспекторов охотнадзора и рыбоохраны. В РСФСР подобные права закреплены за общественными инспекторами по охране природы в Куйбышевской и Владимирской областях.

Идентичные правомочия закреплены и за общественными инспекциями обществ охраны природы ряда союзных республик. Так, в Казахской ССР общественные инспектора по охране природы имеют право:

а) задерживать и устанавливать личность нарушителя законодательства и правил об охране природы путем проверки документов задержанного, опроса свидетелей и т.п.;

б) составлять акты (протоколы) о нарушениях и направлять их для принятия мер соответствующим государственным организациям;

в) отбирать у браконьеров орудия, которыми совершено нарушение, и добычу и передавать их соответствующим организациям по акту или приемной квитанции для хранения до решения вопроса об ответственности;

г) беспрепятственно посещать все объекты по вопросам, связанным с охраной природы[4].

Для выполнения своих обязанностей общественным инспекторам по охране природы вручается удостоверение общественного инспектора и нагрудный знак установленного образца.

Общественные инспектора по охране природы работают в тесном контакте с органами милиции, о чем прямо указывается в положениям, регламентирующих их деятельность. В положениях об общественных инспекциях по охране природы обращается внимание на оказание помощи местным органам власти в проведении природоохранительных мероприятий. Но в связи с этим необходимо обратить внимание на тот факт, что в системе исполкомов районных и городских Советов народных депутатов, как правило, нет иных аппаратов, кроме органов внутренних дел, через которые можно было бы выполнить задачи по охране окружающей человека природной среды, возложенные, например, постановлением Верховного Совета СССР от 20 сентября 1972 г. "О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов". Местные Советы народных депутатов функции по охране природы в основном осуществляют через органы внутренних дел.

Осуществляя контрольно-надзорную деятельность в области охраны природы (которая является одной из основных функций управленческой деятельности по охране природы), органы внутренних дел "существенное внимание уделяют такой форме работы, как инструктирование"[5]. И это естественно, так

4/ См. Положение об общественной инспекции по охране природы в Казахской ССР, Алма-Ата, 1963.

5/ Р.Д. Боголепов. Правовые основы деятельности милиции по охране природы. М., 1967, с. 10.

как, проводя повседневную работу по охране социалистического правопорядка, располагая при этом самой совершенной техникой, средствами связи, органы внутренних дел могут указать основные места, на которые требуется обратить особое внимание, вскрыть недостатки в работе общественных инспекторов по охране природы, наметить совместные действия, направленные на устранение причин и условий, способствующих совершению нарушений в области природопользования и охраны природы и согласовать весь комплекс работы, направленной на совершенствование природоохранительных мероприятий.

Проводя работу по охране природы, общественные инспектора в исключительных обстоятельствах имеют право и в некоторых случаях обязаны самостоятельно обращаться в органы внутренних дел. Например, когда необходимо установить личность правонарушителя, а также в том случае, когда общественными инспекторами по охране природы обнаружены преступления или имеется подозрение на наличие состава преступления в сфере охраны природы и природопользования (убито ценное животное или выловлена рыба, порубка леса в запрещенных местах и т.д.), т.е. установлена противозаконная деятельность, нарушающая право государственной собственности, охрана которой является прямой обязанностью органов внутренних дел[6/]. В том случае, если граждане, совершающие уголовно наказуемое правонарушение, не обнаружены, то "закон обязывает милицию принять необходимые оперативно-розыскные меры по выявлению преступлений и установлению причастных к ним лиц"[7/].

Основой всей работы органов внутренних дел и общественных инспекций по охране природы является профилактика нарушений природоохранительного законодательства. Одним из видов профилактики нарушений в этой области общественных

6/ По делам о преступлениях, ответственность за которые предусмотрена в ст.ст. 163, 166 УК РСФСР, производство дознания в полном объеме проводится органами милиции, а по ст.ст. 98, 99, 165, 230 УК РСФСР предварительное следствие производится следователями органов внутренних дел.

7/ Н.А. Щ е л о к о в. Советская милиция. М., 1971, с. 51.

отношений является массово-разъяснительная работа. Для ее проведения из работников милиции, наиболее подготовленных общественников, организуются лекторские группы, члены которых выступают перед населением, готовят материалы для выступлений по телевидению, радио и в печати.

Взаимодействие органов внутренних дел с общественными инспекциями, создаваемыми государственными органами, характерно, в первую очередь тем, что деятельность общественных инспекторов отраслевых ведомств носит специфический характер, связанный с узко профильным исполнением поставленных перед ним задач по охране какого-то одного природного ресурса. Поэтому качество подготовки этих общественных инспекторов несколько выше, чем скажем общественных инспекторов по охране природы обществ охраны природы. Так, Главохота РСФСР и его подразделения в 1972 г. провели с общественными охотничьими инспекциями шесть тысяч кустовых семинаров, что способствовало повышению навыков общественных инспекторов.

Постоянное и деловое взаимодействие органов внутренних дел с общественными инспекторами ведомств является важным условием повышения эффективности борьбы с браконьерством и нарушениями правил охоты и рыболовства. Согласно законодательных актов, например постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. "Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов"8/, Положения о Министерстве внутренних дел СССР и ряда других, одной из задач, стоящих перед органами внутренних дел в области охраны природы является организация мероприятий по охране охотничьих угодий и рыбных запасов.

На основании Положения об охотничьей общественной инспекции в РСФСР 9/ в задачу общественной охотничьей инспекции входит содействие не только государственным охотничьим инспекциям системы Главохоты, но и всем государственным

8/ СП СССР, 1973, № 2, ст. 6.

9/ Охрана природы. Сборник нормативных актов. М., 1971, с. 254-258.

органам, которым вменены управленческие функции по охране охотничьих хозяйств, т.е. и органам внутренних дел, так как и в Положении о Главном управлении охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР и его местных органов[IO/] и в Положении об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР[II/] за чими прямо закреплена задача по охране государственного фонда и контроля и надзора за соблюдением правил и сроков охоты.

Как правило, общественные охотничьи инспектора избираются из числа охотников. Далее они утверждаются управлениями охотничье-промыслового хозяйства, государственными охотничьими инспекциями при областных (краевых) исполкомах и Советом Министров АССР. В РСФСР в 1974 г. численность общественных инспекторов составила свыше 75 тыс. человек.

Для руководства общественными охотничьими инспекторами на участках, не охраняемых штатным персоналом, утверждаются участковые охотничьи инспектора. Общественные охотничьи инспектора наделяются правом проверки у охотников охотничьих билетов, наличия соответствующих путевок, составления протоколов на нарушителей правил и сроков охоты, изъятия у нарушителей продукции незаконной охоты с последующей передачей ее по акту предприятиям общественного питания или заготовительным организациям. В отличие от государственных инспекций и органов внутренних дел общественные охотничьи инспектора в РСФСР правом изъятия средств и орудий незаконной охоты не наделены. Поэтому для наибольшей эффективности работы важна организация совместных действий при проведении обходов, объездов, засад, выставлении постов наблюдения (например, на дорогах к охотничьим угодиям) и т.д.

Причем, необходимо учитывать, что ни общественные охотничьи инспектора, ни сотрудники органов внутренних дел не

IO/ "Систематическое собрание законов РСФСР, указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений Правительства РСФСР". М., 1968, т. УШ, с. 360.

II/ СП РСФСР, 1960, № 34, ст. I64.

правомочны накладывать штраф на лиц, допустивших незаконную охоту, так как "наложение штрафа производится органами, осуществляющими государственный надзор за соблюдением правил охоты"[I2/].

Практика показывает, что правильно поставленная работа по охране охотничьих угодий приводит к хорошим результатам. Так, в 1972 г. в СССР было вскрыто 67,7 тыс. нарушений правил охоты, в том числе 29,2% общественностью и милицией[I3/], в Казахской ССР за 1973-1974 гг. было вскрыто IO 972, из них 2860 общественной охотничьей инспекцией и органами внутренних дел[I4/].

За активную деятельность по выявлению правонарушителей общественные инспектора и сотрудники внутренних дел могут быть премированы в размере 50% от сумм наложенного на нарушителя административного штрафа, кроме того в определенных случаях, предусмотренных "Инструкцией о порядке выплаты премий и вознаграждений за ведение охотничьего надзора"[I5/] помимоуказанной премии может выплачиваться вознаграждение в размере до 50% от суммы гражданского иска за причиненный этими лицами ущерб государственному охотничьему фонду, но не более 100 рублей[I6/]. Для выполнения

I2/ Ю. Л я п у н о в. Правовые формы охраны окружающей среды.- "Советская юстиция", 1975, № IO, с. 23.

I3/ Н. М а к с и м о в. "Охота и охотничье хозяйство", 1973, № I2, с. 4-5.

I4/ Материалы Управления охотничьего хозяйства и заповедников при МСХ Казахской ССР.

I5/ Охрана природы. Сборник нормативных актов. М., 1971, с. 259-260.

I6/ Должностные лица районных отделов милиции согласно указанной инструкции п. 6 пп. "г" за активное участие в организации и ведении охотничьего надзора могут быть премированы дополнительно, по итогам хозяйственного года в пределах сумм, выделяемых Главохотой РСФСР для премирования этой категории работников.

своих полномочий общественные охотничьи инспектора имеют удостоверения общественной охотничьей инспекции.

СССР обладает богатыми природными запасами водных животных, 1400 видов рыб населяют наши реки, озера, внутренние моря, водохранилища и другие водоемы. Их охрана осуществляется различными государственными органами. Значительное место в государственной охране отводится МВД СССР и Министерству рыбного хозяйства СССР. Это, в частности, вытекает из Постановления Совета Министров СССР № 940-1969 г. "О мерах по усилению охраны рыбных запасов в водоемах СССР"17/, где указывается на то, что разработка и осуществление мероприятий по усилению борьбы с незаконным занятием рыбным и другими незаконными водными добывающими промыслами, а также оказание помощи органам рыбоохраны в работе по контролю за соблюдением правил рыболовства и охраны рыбных запасов производится МВД СССР совместно с Министерством рыбного хозяйства СССР.

Анализ практики показывает, что наиболее удачной формой борьбы с браконьерством являются совместные рейды работников рыбоохраны, милиции, общественности, с публикацией результатов их работы в местной прессе. В ряде местностей нашей страны, где в водоемах много ценных видов рыб и где часты случаи браконьерства, создана ведомственная милиция по охране рыбных запасов.

Принимая во внимание относительную малочисленность государственных инспекторов рыбоохраны и специализированных подразделений органов милиции, тем более существенна помощь, которую им оказывают общественные инспектора. Так, около половины нарушений, зарегистрированных в 1974 г. Нижне-Терской инспекцией рыбоохраны Закапрыбвода, были вскрыты с участием общественных инспекторов18/.

Отмечая прогрессивную форму участия общественной рыбоохраны в деле сохранения рыбных ресурсов необходимо осветить ее правовое положение.

17/ СП СССР, 1970, № 1, ст. 3.

18/ Г. К о с т р о в. Предупреждение незаконного рыбного промысла.-"Советская юстиция", № 12, 1975, с. 23.

В настоящее время общественная инспекция рыбоохраны свою работу строит на основе утвержденной в 1967 г. Главрыбводом "Инструкции по организации и деятельности общественной рыбоохраны"[19].

Общественным инспекторам рыбоохраны предоставлено право: контролировать исполнение установленных правил рыболовства; проводить разъяснительную работу среди населения и рыбаков по вопросам охраны и воспроизводства рыбных запасов; наблюдать за выполнением рыбохозяйственными организациями договорных обязательств по использованию рыбопромысловых участков, за проведением предусмотренных планом мелиоративных работ. Общественные инспектора должны выявлять случаи засорения и загрязнения водоемов, не допускать проведения работ, ухудшающих состояние рыбохозяйственных водоемов[20], и т.д.

При обнаружении нарушений Положения об охране рыбных запасов и о регулировании рыболовства в водоемах СССР и правил рыболовства общественные инспектора рыбоохраны правомочны:

1. Проверить соответствующие документы у лиц, нарушающих правила рыболовства и охраны рыбных запасов (в этой связи целесообразно объединить рыболовов-спортсменов и любителей в единое общество и предоставлять права лова только членам общества).

2. Составить акт о нарушении и сообщить об этом государственному инспектору, на участке которого выявлено нарушение. Как правило, по каждому нарушению составляется один

19/ "Сборник руководящих документов по охране рыбных запасов в водоемах СССР", 1968, с. 20.

20/ Здесь речь идет о нарушениях со стороны отдельных граждан, а не организаций, так как правом приостановления или тем более прекращения работы организаций (предприятий) не наделена даже государственная инспекция органов рыбоохраны.

акт независимо от количества лиц, участвовавших в данном нарушении. Если нарушение сопряжено с причинением ущерба ценным видам рыб, то акт составляется в двух экземплярах.

3. Изъять вещественные доказательства. Причем под вещественными доказательствами понимается лишь продукция незаконной рыбной ловли, т.е. общественные инспектора рыбоохраны, в отличие от государственных инспекторов рыбоохраны и органов внутренних дел, правом изъятия запрещенных орудий лова и плавучих средств, используемых при незаконной рыбной ловле, не наделены.

Органы внутренних дел совместно с общественной рыбоохраной проводят следующие мероприятия:

а) рейды и патрулирования по местам лова и сбыта рыбы;

б) выставляют посты, обращая особое внимание нерестилищам и миграционным путям;

в) организуют пикеты и пункты наблюдения (с привлечением сотрудников ГАИ) на дорогах;

г) выступают перед населением по радио, телевидению, в прессе и т.д. Ведут индивидуально-воспитательную работу с правонарушителями.

Таким образом, охрана природных ресурсов стала одной из первоочередных задач, которую органы внутренних дел решают совместно с другими государственными и общественными организациями.

Для того, чтобы эта работа была наиболее целенаправленной и перспективной, думается, что в настоящее время созрела необходимость:

1. Создать специальный аппарат, который бы координировал деятельность органов внутренних дел по борьбе с браконьерством и другими видами нарушений природоохранительного законодательства.

2. В областях, краях и республиках с наиболее обильной и редкостной фауной и флорой создать специализированные группы, в компетенцию которых входила бы организация и проведение комплекса мероприятий, связанных с охраной природных ресурсов или отдельных его фондов.

3. Выделить конкретных сотрудников, организующих и проводящих работу по охране природы.

4. Упорядочить акты органов МВД СССР, регламентирующие организацию и проведение надзора и охрану природных объектов.

5. Во исполнение п. II ч. "в" приказа МВД СССР № 95-1973 г. "О мероприятиях по выполнению органами внутренних дел постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР "Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов" следует "организовать чтение лекций по правовым вопросам охраны природы на курсах повышения квалификации преподавателей и руководящего состава органов внутренних дел при учебных заведениях".

К ВОПРОСУ О СПОСОБАХ СОВЕРШЕНИЯ ХИЩЕНИЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ИМУЩЕСТВА В НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИХ И ПРОЕКТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Адъюнкт капитан милиции В.И.Чумоватов.
Научный руководитель кандидат юридических наук Б.В.Бойцов

Дальнейшая активизация борьбы с хищениями социалистического имущества, совершаемыми в научно-исследовательских и проектных организациях, невозможна без научного анализа способов совершения этих преступлений, изучения их количественных и качественных характеристик.

Установление способа совершения хищения имеет важное криминологическое значение. Законодатель (ст.68 УПК РСФСР) и соответствующие статьи УПК других союзных республик) рассматривает способ совершения преступления как один из элементов события преступления и включает его в число обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу.

По способу совершения преступного деяния происходит разграничение его отдельных форм (хищения путем кражи, грабежа, мошенничества, присвоения, растраты, злоупотребления служебным положением). В ряде случаев совершение определенным способом преступления рассматривается в качестве обстоятельства, отягчающего вину, либо в той или иной степени учитывается при решении вопроса о наличии оснований для наступления уголовной ответственности (в тех случаях, когда при ином способе наступает административная либо гражданско-правовая ответственность), а также для индивидуализации наказания [1].

Способ совершения хищений тесно связан с причинами и условиями, способствующими их совершению, а также с личностными качествами преступников, поскольку и те и другие находят свое отражение в применяемых преступниками способах совершения и сокрытия преступлений. Этим обусловлено

---

1) См. А. Н. Трайнин. Состав преступления по советскому уголовному праву. М., 1954; В.Н.Кудрявцев. Объективная сторона преступления. М., 1960.

криминалистическое и криминологическое значение изучения способов совершения преступлений и возможность использования полученных данных для улучшения работы по их раскрытию, расследованию и предупреждению [2].

В советской юридической литературе приводятся различные определения криминалистического понятия способа совершения преступления. В.Н.Кудрявцев, например, понимает спосоо совершения преступления как "определенный образ действия, прием, метод поведения лица во время совершения преступления" [3]. С.П.Митричев определяет способ совершения преступления как "осознанные действия преступника, направленные на объект преступного посягательства, выражающиеся в определенной последовательности, сочетании отдельных движений, в применяемых им приемах" [4].

В этих определениях остается открытым важный, на наш взгляд, для криминалистики вопрос о том, входят ли в содержание способа совершения преступления действия преступника по приготовлению и сокрытию совершенного преступления. Мнения ученых-криминалистов по данному вопросу существенно различны. Одни указывают на необходимость рассматривать способ совершения преступления как отдельные комплексы действий по совершению и сокрытию преступлений [5],

---

2) См. Г.Г.З у й к о в . Криминалистическое понятие и значение способа совершения преступления. - "Труды ВШ МООП СССР", № I5. М., I967, с.54.

3) В.Н.К у д р я в ц е в . Способ совершения преступления и его уголовно-правовое значение. - "Советское государство и право", I957, № 8, с.60.

4) С.П.М и т р и ч е в . Методика расследования отдельных видов преступлений. М., I973, с.I4.

5) См. Г.Н.М у д ь ю г и н , А.Н.В а с и л ь е в , Н.А.Я к у б о в и ч . Планирование расследования преступления. М., I957, с.65.

другие - как единый комплекс действий по подготовке, совершению и сокрытию преступления 6/.

Наиболее полным, последовательным и обстоятельным нам представляется определение способа совершения преступления как взаимосвязанной системы действий по подготовке, совершению и сокрытию преступления, детерминированных условиями внешней среды и свойствами личности, могущих быть связанными и с использованием соответствующих орудий и средств, условий, места и времени 7/. Данное определение, основанное на марксистско-ленинском учении о причинно-следственной обусловленности и повторяемости явлений, характеризует способ совершения преступления как закономерность объективной действительности и полностью отвечает интересам практики, так как в нем учтена значимость криминалистического содержания понятия способа совершения преступления.

Однако, как указано выше, не все специалисты в области методики расследования хищений социалистического имущества придерживаются такого понятия способа совершения преступления. В частности, В.Г.Танасевич указывает, что "в большинстве случаев по сложным делам о хищениях применяется несколько способов" 8/. В.П.Суетнов 9/ пишет, что способ подготовки имеет относительно самостоятельное значение и его

---

6) См. Э.Д.Куранова. Об основных положениях методики расследования отдельных видов преступлений. - "Вопросы криминалистики", вып.6-7. М., 1962, с. 165; А.Н.Колесниченко. Общие положения методики расследования отдельных видов преступлений. Харьков, 1965, с.18.

7) См. Г.Г.Зуйков. Криминалистическое учение о способе совершения преступления. - "Социалистическая законность", 1971, № 11, с 16-17.

8) Криминалистика. Учебник. М., 1973, с.391.

9) См. В.П.Суетнов. Методика расследования хищений в плодоовощной консервной промышленности. Автореферат кандидатской диссертации. Харьков, 1971, с.11.

нельзя отождествлять со способом совершения преступления. Иногда говорят, что самостоятельное значение имеет способ сокрытия преступления, который якобы отделяется во времени и пространстве от способа совершения преступления.

Эти утверждения, на наш взгляд, являются спорными. Практика показывает, что преступники, совершая хищения государственного и общественного имущества, выбирают такой способ совершения преступления, который позволяет достичь две одинаково важные для них цели - преступного результата и сокрытия преступления. Действия, позволяющие достичь эти цели, составляют в большинстве случаев взаимосвязанный, а нередко и взаимообусловленный комплекс мер по подготовке, совершению и сокрытию преступления, которые нередко невозможно разграничить.

Иногда некоторые действия по подготовке и сокрытию преступлений значительно отделяются во времени и в пространстве от способа совершения преступления, на что обоснованно обращает внимание В.П.Суетнов. Но поскольку они тесно взаимосвязаны между собой, мы тем не менее не имеем достаточных оснований считать их отдельным комплексом действий, образующих самостоятельный способ подготовки или сокрытия преступления.

Представляется, что действия по подготовке, совершению и сокрытию преступления относятся к способу преступления как часть к целому. Поэтому мы разделяем точку зрения, что структуру способа совершения преступления образуют действия по подготовке, совершению и сокрытию преступления, представляющие собой взаимосвязанный комплекс действий.

Практика свидетельствует, что расхитители выбирают способ хищения не произвольно. Выбор обусловлен рядом факторов объективного и субъективного характера.

К специфическим объективным факторам, определяющим способ совершения хищений социалистического имущества в научно-исследовательских и проектных организациях, относятся:

а) особенности их хозяйственной деятельности;

б) состояние сохранности материальных ценностей и денежных средств;

в) постановка учета и контроля.

Субъективными факторами являются:

а) должностное положение субъекта преступления;

б) знание расхитителем особенностей хозяйственной деятельности научно-исследовательской и проектной организации;

в) наличие или отсутствие у лица определенных навыков и опыта в хищении вообще, и в частности определенным способом.

Каждый способ применим лишь в определенных условиях. С их изменением должен измениться и способ, или вообще хищение становится невозможным. И наоборот, в том случае, если эти условия существуют длительное время, то способы хищений могут повторяться. В связи с этим объективные факторы, предопределяющие выбор способа совершения хищений, подразделяются на постоянные и временные. Основное отличие временных факторов от постоянных состоит в том, что они возникают периодически, не являются характерными для деятельности данной организации и могут появляться в результате стечения различного рода случайных обстоятельств.

Поскольку однородные условия обычно существуют в одной системе хозяйства, в группе однородных организаций, либо в конкретной организации, то и применяемые способы обычно бывают сходными. Наоборот, зная способ хищения, можно предположить, где, в какой системе, на какой стадии технологического процесса совершается хищение. Исходя из этого, можно определить характер предмета хищения, где и какие доказательства фактов хищения следует искать, подлежащие изучению документы, обстоятельства и условия, способствующие совершению хищений.

Способ совершения хищения находится в прямой зависимости от характеристики конкретного похищаемого имущества. Рассматривая способы совершения хищений социалистического имущества в научно-исследовательских и проектных организациях, представляется целесообразным, в зависимости от предмета хищения, классифицировать их следующим образом:

- хищения материальных ценностей (сырье, материалы, опытные образцы готовой продукции, приборы, оборудование, инвентарь);

- хищения денежных средств.

Предметы хищения (в процентах, общий итог - 100%), совершенного путем присвоения, растраты, либо злоупотребления служебным положением, по данным нашего исследования были такими [10]:

денежные средства	80
сырье и вспомогательные материалы	3
приборы, инструменты, оборудование	9
готовая продукция	8

Как видно, основными предметами хищений в научно-исследовательских и проектных организациях являются денежные средства (80%).

Обобщение материалов изучения уголовных дел показало, что бо́льшая часть хищений материальных ценностей в научно-исследовательских и проектных организациях осуществляется после предварительного создания неучтенных излишков (в 75% случаев), либо путем прямой растраты подотчетных ценностей с образованием недостач (25%). (За 100% принято количество изученных дел, где предметом хищения явились приборы, инструменты, оборудование, сырье и вспомогательные материалы, готовая продукция).

Практика показывает, что расхитители используют различные способы создания неучтенных излишков. При классификации способов создания неучтенных излишков необходимо, во-первых, дифференцировать их наиболее общие способы, в каждом из которых отражаются существенные признаки, свойственные группе конкретных способов и отличающие одну группу способов от другой, и, во-вторых, каждый общий способ разделить на соответствующие ему конкретные способы.

---

10) Приведенные данные основываются на результатах изучения автором 180 уголовных дел о хищениях социалистического имущества в научно-исследовательских и проектных организациях.

Наше исследование показало, что способы создания неучтенных излишков материальных ценностей в научно-исследовательских и проектных организациях во многом совпадают со способами, используемыми расхитителями в промышленности II/

<u>Способы создания неучтенных излишков (в %)</u>

Фиктивное списание материальных ценностей на производственные нужды	33
Сверхнормативное списание материальных ценностей на производственные нужды	27
Фиктивное списание имущества, как пришедшего в негодность (бой, порча и т.д.)	40

Созданные неучтенные излишки материальных ценностей расхитители чаще всего реализуют, присваивая их стоимость. Иногда из похищенных материалов, сырья, запасных частей они изготавливают различные приборы, оборудование, инструменты и присваивают суммы, полученные от их реализации.

Как мы уже отметили, наибольшую распространенность в научно-исследовательских и проектных организациях получили хищения денежных средств. При этом основными способами совершения хищений, как показало исследование, явились (в %):

завышение объема и стоимости научно-исследовательских и проектных работ и изъятие сумм, необоснованно начисленных в виде заработной платы за их выполнение	27,I
составление фиктивных соглашений или иных договоров на научно-исследовательские и проектные работы, на научные консультации, чтение лекций и т.д. и изъятие сумм, предназначенных для их оплаты	25

II) При проведении нами исследования было установлено, что расхитители в подавляющем большинстве случаев использовали одновременно несколько способов создания неучтенных излишков. Поэтому, в связи с тем, что тот или иной способ в "чистом виде" встречается крайне редко, при

Приписки в отчетах о выполнении плана научно-исследовательских и проектных работ, завышение данных об экономической эффективности, полученной в результате создания новой техники, и изъятие незаконно начисленных премиальных вознаграждений I0,

оформление фиктивных командировок, учинение подлогов в расходных кассовых ордерах и авансовых отчетах и изъятие сумм, необоснованно начисленных для их оплаты 22,9

прочие I4,6

Рассмотрим более детально каждый из приведенных в таблице способов хищений.

I. Завышение объема и стоимости научно-исследовательских и проектных работ и изъятие сумм, необоснованно начисленных в виде заработной платы за их выполнение.

При этом способе преступники завышают объем и стоимость научно-исследовательских и проектных работ в тематических планах, хозяйственных договорах, нарядах-заказах и прилагаемых к ним сметах, а также в документах, служащих основанием для начисления и выплаты заработной платы [I2]. Разновидностью действий расхитителей могут быть прямые приписки объемов работ, умышленное увеличение листажа чертежей, применение завышенного коэффициента сложности работ, занижение коэффициента использования типового или повторно применяемого проекта. В нарядах и табелях завышается объем и стоимость тех работ, которые были умышленно неправильно

получении данных мы исходили из того, какой способ являлся преобладающим в каждом конкретном случае.

I2) Сметная стоимость научно-исследовательских, опытно-конструкторских, проектно-изыскательских работ устанавливается сторонами на основании калькуляций (сметных расчетов) в соответствии с действующими нормами и документами, обосновывающими этот расчет.

определены в сметных расчетах. Имеются случаи, когда расхитители представляют заказчику в счет выполнения работ по договору материалы научных исследований и проектных решений, ранее выполненные для других организаций и уже оплаченные, или материалы исследований и проекты, разработанные другими научно-исследовательскими и проектными организациями. Применяется и такой прием, как двойная оплата одной и той же работы - повременно и сдельно.

Изъятие и присвоение денег, начисленных в результате завышения объема и стоимости работ, производится:

а) путем сбора с работников, которым выданы излишне начисленные деньги (чаще всего это временные рабочие, совместители, а также лица, работающие на дому);

б) через подставных лиц, фактически не выполнявших работу;

в) получение денег непосредственно расхитителями путем учинения за вымышленных лиц подписей в платежных документах.

Организаторами хищений денежных средств путем завышения объемов и стоимости научно-исследовательских и проектных работ обычно являются отдельные руководители научно-исследовательских и проектных организаций, начальники отделов, главные конструкторы, главные технологи, главные инженеры проектов, а их соучастниками - инженеры, техники, конструкторы, механики, нормировщики, работники бухгалтерии.

2. Составление фиктивных соглашений или иных договоров на научно-исследовательские и проектные работы, на научные консультации, чтение лекций и т.д. и изъятие сумм, предназначенных для их оплаты.

Так, старший художник Центрального проектно-конструкторского технологического бюро (ЦПКТБ) Калинин с ведома и соглашения директора ЦПКТБ Гинзбурга в 1971 г. от имени ЦПКТБ заключил фиктивный договор с ВНИИ "Стройдормаша" (представитель ВНИИ - Москаленко) на выполнение чертежных работ. Работы по договору в ЦПКТБ фактически не выполнялись, а чертежи были изготовлены на дому посторонними лицами, рекомендованными Москаленко, которым было выплачено

лишь I,5 тыс.рублей. Более I3 тыс.рублей, необоснованно начисленных в результате применения завышенных (авторских) расценок, Калинин, Гинзбург и Москаленко похитили путем начисления заработной платы I5 подставным лицам. Кроме того, установлено, что Москаленко аналогичным способом заключил три договора на изготовление каталогов чертежей для ВНИИ на сумму свыше 40 тыс.рублей с Одесским художественным комбинатом. Более 20 тыс.рублей по этим договорам похищено Москаленко и руководителем группы Одесского комбината Тихомировым. Последний часть денег передал художникам комбината, работа которыми не выполнялась. Проверка Одесского художественного фонда показала, что Тихомиров в свою очередь заключил семь таких же договоров на изготовление каталогов чертежей с различными машиностроительными предприятиями Ташкента, Дрогобыча, Таллина, Иванова, Тулы и др. I3/.

Другой пример. Передерий, работая ученым секретарем ВНИИ торгового машиностроения и одновременно являясь председателем Совета научно-технического общества указанного института, с целью создания резерва денежных сумм для последующего хищения, злоупотребляя своим служебным положением председателя Совета НТО, организовал учебу по повышению научно-технических знаний и производственной квалификации не только для работников ВНИИ торгмаша, но и других учреждений и предприятий, не имеющих никакого отношения к институту. Не поставив в известность членов совета, в нарушение устава НТО Передерий систематически незаконно заключал с различными организациями договоры на чтение лекций по философии, технике безопасности, трудовому законодательству, автоматизированным системам управления и другим дисциплинам, а также на проведение занятий по иностранным языкам. Всего за период с января 1969 г. по январь 1972 г. на счет НТО от I7 организаций, в том числе от ВНИИ торгмаша, поступило 83721 рубль. Отстранив от финансовой деятельности казначея, Передерий по чекам на предъявителя получил в сберкассе вышеуказанную сумму и распорядился ею единолично. Деньги он не оприходовал, кассовую книгу не вел,

I3) По материалам УБХСС ГУВД Мосгорисполкома.

за расходование не отчитывался. Вопросы, связанные с оплатой труда преподавателей, Передерий решал один. Он изготовил и размножил бланки договоров и отчетов произвольной формы. Заключая с преподавателями договоры, Передерий злоупотреблял их доверием и давал подписывать бланки, в которых количество лекций и расценка одного академического часа не были указаны. После этого он сам допечатывал в договорах и счетах недостающие реквизиты, завышал при этом расценки и количество часов. Всего за указанный период Передерий необоснованно начислил на имя 37 лиц и присвоил 14562 рубля [14].

3. Приписки в отчетах о выполнении плана научно-исследовательских и проектных работ, завышение данных об экономической эффективности, полученной в результате создания новой техники, и изъятие незаконно начисленных премиальных вознаграждений.

Хищения совершаются из фонда премирования, который по действующей в большинстве отраслей народного хозяйства методике создается в размере 10% от фонда заработной платы и из средств централизованного фонда. В отчетных документах в одних случаях фиктивно показывается выполнение в срок научно-исследовательских и проектных работ, предусмотренных квартальным планом, сдача в срок работ по законченным этапам выполняемых научных исследований и проектирования, в других - умышленно учиняются подлоги или изготавливаются фиктивные акты - справки о проведении заводских испытаний, завышаются (в документах) данные об экономической эффективности, полученной от внедрения в народном хозяйстве новой техники.

Изъятие денег, необоснованно начисленных в качестве премий, осуществляется либо лично расхитителями, либо через подставных лиц.

4. Оформление фиктивных командировок, учинение подлогов в расходных кассовых ордерах и авансовых отчетах и изъятие сумм, необоснованно начисленных для их оплаты.

14) По материалам УБХСС ГУВД Мосгорисполкома. По данному делу имеется постановление Президиума Верховного Суда РСФСР. "Бюллетень Верховного Суда РСФСР", 1975, № 8.

С целью хищения денежных сумм, предназначенных на оплату служебных командировок, расхитители совершают следующие действия:

а) выписывают подложные командировочные удостоверения, на основании которых составляют подложные кассовые ордера, а также авансовые отчеты;

б) вносят подлоги в подлинные командировочные удостоверения в сторону увеличения количества дней и прилагают к авансовым отчетам фиктивные оправдательные документы (проездные билеты, квитанции о проживании в гостинице и т.д.).

Хищения денежных средств таким способом совершают самостоятельно командированные работники, работники бухгалтерии, а также другие лица, причастные к оформлению командировочных документов. Нередко указанные работники совершают хищения совместно.

Мы рассмотрели наиболее распространенные способы хищений материальных ценностей и денежных средств, совершаемых в научно-исследовательских и проектных организациях. Их знание дает возможность выявить те недостатки в хозяйственной деятельности указанных учреждений и организаций, которые используются расхитителями в корыстных целях, и наметить эффективные пути их устранения.

Содержание

Стр.

А.Д. Павлов. О возможности применения системного анализа к экономическому обоснованию управленческих решений, принимаемых в органах внутренних дел 3

В.И. Казанцев. К вопросу об оценке сотрудников органов внутренних дел. 12

Д.И. Ганчовски. Некоторые принципы автоматизации информационного обеспечения деятельности оперативно-розыскных и следственных подразделений органов внутренних дел НРБ. 21

В.С. Четвериков. О применении математических моделей в процессе оптимизации штатного обеспечения в органах внутренних дел. 28

Д.И. Ганчовски. К вопросу об автоматизации информационного обеспечения в сфере охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в НРБ 37

Г.М. Мякишев. Надежность как свойство систем любой природы 41

М.Г. Дебольский. Социально-психологические аспекты принятия решений по жалобам 51

Г.М. Истомина. Психолого-педагогическая характеристика малых групп трудновоспитуемых подростков. 61

Г.Г. Ценев. Некоторые теоретические вопросы единой государственной системы по обеспечению безопасности дорожного движения в Народной Республике Болгарии. 71

Я. Рудзски. Пешеход как субъект административного проступка в дорожном движении (по материалам ПНР). 81

Е. Керсновски, Я. Рудзски. Реформа административных органов в ПНР и ее влияние на изменение структуры органов охраны общественного порядка. 90

Б.Э. Касымов. Система управления пожарной охраной в СССР. 100

Стр.

В.П. Бэднарек. Туризм и организация охраны общественного порядка в Польше. II0

А.Е. Коченков. Некоторые теоретические вопросы системной организации контроля в органах внутренних дел I2I

В. Вагнэр. Полиграф в уголовном процессе ПНР . I34

Е.А. Ляпин, Р.Г. Джагупов, Г.С. Вайсман, Р.К. Мамедов. Селектор полупериодов заданной длительности частотно-модулированных сигналов, используемый в распознающих системах персонофикации (РСП) по индивидуальным признакам. I40

А.Я. Малыгин. Реализация ленинских принципов комплектования кадров при создании штатной рабоче-крестьянской милиции (I9I8-I924 гг.). I47

Г.И. Азаров. Природоохранительная деятельность органов внутренних дел и их взаимодействие с общественными инспекциями по охране природных ресурсов. I58

В.И. Чумоватов. К вопросу о способах совершения хищений социалистического имущества в научно-исследовательских и проектных организациях. . . . I7I

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Сборник статей

Редактор В.Т. Прокушенков
Корректор Л.М. Рощупкина

Подписано к печати 9 декабря I977 г.

Усл. печ. л. I0,88 Уч.-изд. л. 9,8

Тираж I50 экз. Цена 34 коп. Заказ 4I7

Л-9538I

Типография Академии МВД СССР, Москва





Следствие ведут ЗнаТоКи. Дело № 1–22. Все серии подряд (1971–1989)







• В ЭФИРЕ







Следствие ведут ЗнаТоКи. Дело № 1–22. Все серии подряд (1971–1989)





• В ЭФИРЕ





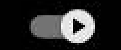


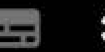
Следствие ведут ЗнаТоКи. Дело № 1–22. Все серии подряд (1971–1989)





• В ЭФИРЕ



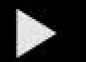




Следствие ведут ЗнаТоКи. Дело № 1–22. Все серии подряд (1971–1989)







• В ЭФИРЕ







Следствие ведут ЗнаТоКи. Дело № 1–22. Все серии подряд (1971–1989)





• В ЭФИРЕ





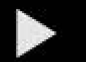




Следствие ведут ЗнаТоКи. Дело № 1–22. Все серии подряд (1971–1989)







• В ЭФИРЕ



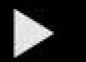




Следствие ведут ЗнаТоКи. Дело № 1–22. Все серии подряд (1971–1989)



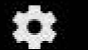




В ЭФИРЕ







Следствие ведут ЗнаТоКи. Дело № 1–22. Все серии подряд (1971–1989)







• В ЭФИРЕ







Следствие ведут ЗнаТоКи. Дело № 1–22. Все серии подряд (1971–1989)





В ЭФИРЕ



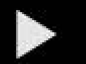




Следствие ведут ЗнаТоКи. Дело № 1–22. Все серии подряд (1971–1989)



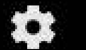




• В ЭФИРЕ







Следствие ведут ЗнаТоКи. Дело № 1–22. Все серии подряд (1971–1989) 



• В ЭФИРЕ




АТЕЛЬЕ
ПРОДУКТЫ


ТАБАК
ТАБАК



